Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Document of
The World Bank

Report No: 34698

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT
(SCL-39820 PPFB-P2640 TF-26533)

ON A

LOAN

IN THE AMOUNT OF US$ 50 MILLION

TO THE

EL SALVADOR

FOR A

LAND ADMINISTRATION PROJECT

December 12, 2005

CURRENCY EQUIVALENTS

(Exchange Rate Effective)

Currency Unit = US$1

FISCAL YEAR
July 1 June 30

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

CAS	Country Assistance Strategy
CNR	Centro Nacional de Registros (National Registry Center)
GEF	Global Environmental Fund
ICB	International Competitive Bidding
ICR	Implementation Completion Report
LAP I	Land Administration Project (Phase I)
LAP II	Land Administration Project (Phase II)
M&E	Monitoring & Evaluation
PEU	Project Execution Unit
PPF	Project Preparation Facility
PRISA	Agricultural Sector Reform and Investment Project
RPRH	Registro de la Propieded Raiz e Hipotecas (Land and Mortgage Registry
SAR	Staff Appraisal Report
SIRyC	Sistema de Informacion Registro y Catastro (Property Registry and Cadastre Information System
UNDP	United Nations Development Program

Vice President:	Pamela Cox
Country Director	Jane Armitage
Sector Manager	Mark Cackler
Task Team Leader/Task Manager:	Frederic de Dinechin

EL SALVADOR
Land Administration Project

CONTENTS

	Page No.
1. Project Data	1
2. Principal Performance Ratings	1
3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry	2
4. Achievement of Objective and Outputs	5
5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome	11
6. Sustainability	13
7. Bank and Borrower Performance	14
8. Lessons Learned	15
9. Partner Comments	16
10. Additional Information	16
Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix	18
Annex 2. Project Costs and Financing	20
Annex 3. Economic Costs and Benefits	23
Annex 4. Bank Inputs	29
Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components	32
Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance	33
Annex 7. List of Supporting Documents	34
Annex 8. Borrower's ICR: Informe Final de Implementacion - Proyecto de Administration de Tierras (LAP)	35

Project ID: P007174	*Project Name:* Land Administration Project
Team Leader: Frederic de Dinechin	*TL Unit:* LCSER
ICR Type: Core ICR	*Report Date: December 14, 2005*

1. Project Data

Name: Land Administration Project

L/C/TF Number: SCL-39820; PPFB-P2640; TF-26533

Country/Department: EL SALVADOR

Region: Latin America and the Caribbean Region

Sector/subsector: Central government administration (92%); Sub-national government administration (7%); Law and justice (1%)

Theme: Land administration and management (P); Rural markets (S); Decentralization (S)

KEY DATES			*Original*	*Revised/Actual*
PCD:	06/08/1994	*Effective:*	03/11/1997	03/21/1997
Appraisal:	06/29/1995	*MTR:*	05/07/1999	05/07/1999
Approval:	03/05/1996	*Closing:*	06/30/2002	06/30/2005

Borrower/Implementing Agency: REPUBLIC OF EL SALVADOR/CENTRO NACIONAL DE REGISTROS (CNR)

Other Partners:

STAFF	Current	At Appraisal
Vice President:	Pamela Cox	Shahid Javed Burki
Country Director:	Jane Armitage	Edilberto Segura
Sector Manager:	Mark E. Cackler	Michael Baxter
Team Leader at ICR:	Frederic de Dinechin	Cora Melania Shaw
ICR Primary Author:	Anna Corsi	

2. Principal Performance Ratings

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HL=Highly Likely, L=Likely, UN=Unlikely, HUN=Highly Unlikely, HU=Highly Unsatisfactory, H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible)

Outcome:	S
Sustainability:	HL
Institutional Development Impact:	H
Bank Performance:	S
Borrower Performance:	S

	QAG (if available)	ICR
Quality at Entry:		S
Project at Risk at Any Time:		

3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry

3.1 Original Objective:

The major objectives of the Project (1) were to: (a) regularize land registration for El Salvador's estimated 1.6 million parcels (2) of rural and urban land; and (b) create an efficient, streamlined, and financially self-sustaining nation-wide cadastral mechanism for mapping and land registration – the new National Registry Center (CNR). The successful execution of the Project, according to the Staff Appraisal Report (SAR), was expected to provide land owners – particularly the vast majority of smallholders who lack clear tenure – with the security that would enable them to sell or rent their land at fair market prices and pass on their holdings as inheritances.

Regularization in this case referred to systematic parcel-based surveys and clean-up of data in the land recording system, excluding land titling or allocation. In this context, a successful regularization process was to ensure that: i) land titles are legally valid and registered; ii) there's a clear link between the parcel and the landholder; iii) the description of the parcel included in the title is consistent with its on-the-ground physical characteristics; and iv) the legal history documented in the registry is entered into a public, integrated cadastre-registry recording system. If inconsistencies arise, these are also entered into the system and flagged as issues to be addressed by future legalization efforts. The ease in accessing information was expected to reduce transaction costs in title transfers. Further, the enhanced security of property rights stemming from recordation in the system was expected to lead to improved efficiency of rural and urban land markets, enhanced land investments and productivity, and increased use of property as collateral.

The Project objectives were clearly defined and achievable, and reflected country priorities both at the time of appraisal and in subsequent years. They remain highly relevant as evidenced by approval of a follow-up operation (El Salvador: Land Administration II- LAP II, Ln. No. 7278-ES) and the Government's request for a GEF operation, which is expected to be approved by the Board on November 29, 2005 (3). The objectives are further consistent with the current (FY05-FY08) Bank's Country Assistance Strategy (CAS), which emphasizes support for broad-based equitable growth, access to assets, and enhanced security and reduced vulnerability.

The genesis of this Project is primarily found in the urgent need to improve land registry and cadastre services stemming from the Government's compliance with the land distribution program mandated by the Peace Accords. As a result, the Agricultural Sector Reform and Investment Project – PRISA (Ln. No. 3576-ES) funds were reprogrammed to fund a pilot land registry and cadastre services in the Department of Sonsonate from 1994 to 1998. This pilot program was highly successful (ICR - Report No. 25503) and provided the basis for a national scale-up land regularization based on the new, integrated land registry and cadastre system.

Overall, the Project's design and scope were properly defined and reflected the client's needs and capacity. The Project was neither too complex nor too risky in terms of implementation and it was not anticipated to be overly demanding either, as assessments carried out during preparation showed that the few technical, administrative and financial weaknesses of the Borrower could be easily addressed. Further, critical political and legal challenges were properly resolved before the effectiveness of the loan.

1.The World Bank. 1996. Staff Appraisal Report: El Salvador Land Administration Project. Report No. 15085-ES. January 31, 1996.

2. It is estimated that there are 1.8 million parcels in El Salvador. The 1.6 million estimate excluded the estimated 200,000 parcels that were regularized under the existing PRISA project.

3. LAP II will i) complete the regularization process throughout the country, ii) include titling activities in targeted poor areas,

and iii) include specific land regularization activities in protected areas and cultural sites. The Protected Areas Consolidation and Administration GEF Project will strengthen the National Protected Areas System and consolidate two protected areas.

3.2 Revised Objective:

The original objectives were maintained throughout the life of the project.

3.3 Original Components:

The Project comprised three components.

Component 1: Institutional strengthening and decentralization (US$10.6 million or 15.1 percent of total project cost including contingencies and excluding PPF funds). The aim of this component was to establish the institutional framework, structure and procedures for the introduction of an integrated, nation-wide mapping and land registration system, and to maintain up to date records after regularization had taken place. The component further aimed at strengthening the related legal framework through the promotion of key legal reforms. The component had two sub-components:

(i) Institutional strengthening. This sub-component aimed at consolidating and strengthening the CNR so that it would have the capacity to implement its mandate through: (a) the provision of technical assistance, training, equipments and other goods; (b) the leasing, construction and rehabilitation of office facilities for CNR, as needed; and (c) the establishment of an automated Land Information System (LIS) by expanding the one developed under the PRISA pilot.

(ii) Institutional decentralization. The objective of this sub-component was to support decentralization of the legal and cadastral services of CNR into at least four regional offices and about fifty two municipal offices.

Component 2: Land-Data Acquisition (US$48.7 million or 69.6 percent of total project cost including contingencies and excluding PPF funds). The component's aim was to acquire land data for cadastral purposes, verify and regularize land rights on identified parcels, consolidate the data for input into the Land Information System and establish mechanisms to resolve conflicts. The component had three sub-components:

(i) Mapping. This sub-component aimed at carrying out mapping activities, including aerial photography and field surveys, to establish a parcel-based database of the Borrower's territory. The mapping activities included aerial photography at scales of 1/20,000 for rural areas and 1/4,000 for urban areas, using a Global Positioning System (GPS). Using the photogrammetric digital information, this sub-component planned to produce base maps for field verification at scales of 1/5,000 for rural areas, 1/2,000 for peri-urban areas, and 1/1,000 for urban areas.

(ii) Land records regularization. This sub-component was planned to finance information campaigns, training, the field verification of geographic boundaries and legal rights as well as the completion of the Sonsonate pilot program. It also financed activities required to initiate the process for the conversion of the real estate files of CNR from the system of *folio personal* (grantee-based files) to the system of *folio real* (parcel-based files), including the identification of the legal status of each parcel. The updating of this information after regularization was expected to be ensured by legislative changes that would make registration by notaries compulsory and universal.

(iii) Alternate dispute resolution mechanisms. This sub-component aimed at providing technical assistance on mechanisms for non-judicial resolution of real estate related disputes and at developing and implementing new judicial and administrative procedures.

Component 3: Project management (US$8.7 or 12.4 percent of total project cost including contingencies and excluding PPF funds). The component aimed at strengthening and expanding the Project Executing Unit (PEU) that was created during the pilot program under the PRISA-funded pilot. The component planned to finance the project's management, including vehicles and equipment, technical assistance and training and incremental recurrent costs. In addition to, and as part of the regular project implementation unit tasks, the PEU was entrusted with managing information and communication campaigns, expanding the M&E system established under PRISA, contracting out work in each region, and supervising the firms and their implementation of the Project.

3.4 Revised Components:

There were no revisions in component objectives or content. However, formal reallocations among disbursement categories were made and the Project closing date was extended twice for a total of three years. The reasons for the two extensions were difficulties encountered with the procurement of three large land regularization contracts and the occurrance of several natural disasters (one hurricane and two earthquakes) during the 1998-2001 period (see section 5.1).

3.5 Quality at Entry:

Quality at entry was satisfactory. There was no assessment by the Quality Assurance Group. Peer reviewers and Bank management considered the project objectives consistent with the 1993 Country Assistance Strategy, which focused on (i) modernizing the public sector, (ii) enabling private sector growth, (iii) reducing poverty, and (iv) strengthening environmental and natural resource management. The key project design issues were based on experience gained in similar successful projects in other countries (Thailand and Kenya) and lessons learned from the first phase of implementation of the pilot project under PRISA, carried out in one region of the country (Department of Sonsonate). The project preparation team assessed the experience gained during the implementation of the pilot and identified critical areas that needed further improvement such as strengthening the capacity of the newly created CNR and expanding the existing PEU for effective project implementation. The need for establishing an M&E system was fully recognized. The risks were correctly identified: the low capacity of CNR and field technicians in handling the expected increase in demand for the services. Environmental risks were determined to be negligible and positive impacts were expected in terms of improved land management. The Project was thus rated as category “C”.

At the time of Project preparation, the Bank had limited experience with similar operations in the region. Notwithstanding, the overall Project design was appropriate to the client’s needs and to achieving the project’s development objective. The Project's components were reasonably related to achieving the Project’s objectives and to the financial and administrative capacity of the implementing agency. The Latin America and Caribbean Region considers the Project to be an example of best practice in terms of land administration. However, the costs of institutional development and land regularization were underestimated. The comparable figures from Bank experience in Indonesia and Thailand at project design stage were in the order of US$200/ha and US$80/ha respectively, given the higher urban land composition in those countries. The Project estimated a cost of US$40/ha for El Salvador (4), which later was found to be unrealistic as it did not take into consideration that rural areas in the country are densely populated.

4. Cost per ha is calculated dividing total project cost by total project area.

4. Achievement of Objective and Outputs

4.1 Outcome/achievement of objective:

Overall, the outcome of the Project is rated *satisfactory* and the development objectives were achieved. The Project had substantial impact on the overall modernization of land administration in El Salvador, and was largely responsible for the observed improvement in institutional efficiency and enhanced tenure security. More specifically, the achievement of the project objectives should be examined from the perspective of the realization of each of the Project's objectives.

The Project's first objective was to regularize land registration of rural and urban land in the country. The Project established a target of regularizing the registry of 1.6 million parcels, thereby covering 100 percent of the country's territory. However, given that regularization costs were higher than predicted, only about 1 million parcels of land, or 66 percent of the original target, were actually completed. Additionally, the Project completed the regularization of the Sonsonate pilot (regularizing about 100,000 parcels) (5) . It has to be further pointed out that, following the establishment of the integrated automated system countrywide, new land transactions relating to property not yet surveyed are also entered in the new system and, by doing so, automatically regularized and publicly accessible at no cost.

Property owners whose real estate has been regularized and registered in the cadastre and registry system have fully secure property rights. As a result of secure tenure, preliminary studies (6) carried out upon the Project's closure indicate that owners in both urban and rural areas have had better access to the formal credit market, such as a bank or "*caja de credito*". As shown in Table 1, access to the formal credit market was higher in the Department of Sonsonate than in the Department of Usulutan, which was not covered by the Project. While 7.6 percent of Project beneficiaries in urban areas used their property as collateral, 4.9 percent of property owners did so in Usulutan. Of those that requested credit, Project beneficiaries did so mostly through a financial institution (62.1 percent in urban areas and 61.1 percent in rural areas), while in Usulutan owners did so mostly through the informal sector (only 27 percent in urban areas and 51 in rural areas had access to the formal credit market). Similarly, the amount of time needed to process a credit request in Sonsonate was reduced from 2 months to 22 days. These data show that the Project created a wide acceptance of the institutional importance of CNR, and that a cultural shift in favor of participation in the formal credit market has started to take root in El Salvador. The specific reasons behind this behavioral change will be further analyzed during the implementation of the follow-up project (LAP II).

---

5. Out of a total estimated 1.8 million parcels in the country, the Project (LAP I) regularized a total of about 1.1 million parcels, while PRISA had regularized about 100,000 parcels. Under the second phase (LAP II), the remaining 600,000 parcels will be regularized.

6. Carcach, C. 2005. "Estudio de Mercados de Tierras en El Salvador: Evaluacion de Impacto de la Primera Fase del Proyecto de Administracion de Tierras." (Study of Land Markets in El Salvador: Impact Evaluation of the First Phase of the Land Administration Project).

Table 1: Access to credit in Project and Non-Project departments (%)				
	Urban		Rural	
	Sonsonate (Project)	Usulután (Non-Project)	Sonsonate (Project)	Usulután (Non-Project)
Place where credit request was made (% of parcels that sought credit)				
Bank	45.9*	27.0	50.0*	38.0
Caja de crédito	16.2	2.3	11.1*	13.0
Informal lenders (Prestamista)	27.2*	50.6	11.8*	17.8
Unknown – detail not given	10.7	20.1	16.0	15.1

* It indicates a statistically significant difference (5%) between the two departments.

The Project's second objective was to establish the bases for land regularization in the Borrower's territory. The Project, through the consolidation and strengthening of CNR, created a streamlined and financially sustainable institutional framework and improved the national and local capacity for land administration, thereby establishing a reliable and efficient land administration service. CNR (7), which brings together the functions and responsibilities for land registry, cadastre, and regularization under one agency, has proved itself to be the leading land administration institution in Central America, as evidenced by its support to several similar projects in the region. It now has a fully functioning automated and decentralized information system (SIRyC) which stores and links legal and cadastral/geographical data for each registered land parcel. The system, maintained and operated by well-trained CNR staff, provides timely and reliable information at reasonable cost. Service users can access the system directly through terminals installed in 10 of the 11 CNR departmental offices and in 4 municipalities. Registration of standard real estate transactions takes between 15 to 17 days compared to 30 to 45 days in 1997, on average a reduction of more than 250 percent. The number of visits service users need to pay to CNR offices to register land transactions has been reduced from 3.5 to 1.5, on average a 133 percent reduction. A commensurate reduction in transaction cost has also been achieved – from US$28 to US$12, a 133 percent decrease (8). Improved records management has avoided the issuance of double and overlapping titles and led to detection of duplicate titles. Other beneficial outcomes include the greater transparency and accountability in land transactions as a result of greater public access to land information. Feedback from service users provides evidence of increased customer satisfaction in land administration services in the Project area.

7. Currently, CNR is a unique institution worldwide as it integrates mapping, cadastre, real estate property, intellectual property, and commercial registries functions into a single agency.

8. See Annex 3 (Economic and Financial Analysis carried out during the preparation of LAP II).

The Project also had a positive impact in terms of increased land investments and productivity and improved land management practices. However, such improvements were not systematically recorded and therefore it has become difficult to quantify and compare the 'with' and 'without' project scenarios. The above mentioned study (Carcach, 2005), financed by CNR, has found that project beneficiaries in Sonsonate have invested more in their land compared to property owners in Usulutan (no project). However, the increase in investments could not be attributed to the Project alone. Although regularization of land registration supported by the Project has undoubtedly facilitated and promoted land investments, remittance payments have also been a major contributor.

With regard to land management, using the CORINE Land Cover methodology, the Project contributed to the preparation of a map detailing the land use pattern in El Salvador, which served as the basis for the identification of the Mesoamerican Biological Corridor of El Salvador. Further, the project identified the extent of changes in vegetation cover and provided the information necessary for the delineation and demarcation of natural protected areas and mangroves areas to be included in the National System of Protected Areas, thereby avoiding erroneous titling of those areas. In doing so, the Project contributed to improving the knowledge base for sustainable land use and management in the country. Finally, there is some evidence that land regularization activities have been instrumental in promoting land conservation practices.

The economic analysis carried out during the preparation of the second phase of the Project confirmed economic benefits in terms of increased property value, more efficient banking system, streamlined registration process, and environmental sustainability. Similarly, the financial analysis showed that the additional revenue directly attributable to the Project was double the estimated amount (see Section 4.4 and Annex 3).

Finally, the Project played a key role in responding to emergency and political events. For example, CNR provided government and local stakeholders with just-in-time, efficient technical support for: (i) the identification and mapping of areas affected by Hurricane Mitch in 1998; (ii) the assessment of homes destroyed as a result of the 2001 earthquakes; (iii) the mapping of areas affected by the 2002 drought; and (iv) the redefinition of the boundaries between Guatemala, Honduras and El Salvador in 2003-2005.

4.2 Outputs by components:

Component 1: Institutional strengthening and decentralization (US$21.5 million or 31% of total actual project cost including contingencies and excluding PPF funds). This component is rated *highly satisfactory*. The Project developed procedures designed to address some of the fundamental weaknesses in the land administration system, largely a result of the absence of: i) a complete and up-to-date picture of all existing land parcels, ii) an appropriate legal and institutional framework, and iii) strong managerial capacity. It was very successful in establishing a nation-wide mechanism for mapping and land registration. CNR, created in 1995 by legislative decree, has become a modern institution that consolidates the activities of regularization of land registration within El Salvador. Before the Project, although coordination between the registry and the cadastre was required by law, formal links between these two functions/institutions were inadequate and outdated. With CNR, these key responsibilities were integrated in one single agency, thereby facilitating simultaneous access to juridical and cadastral information for each parcel and increasing security by avoiding overlaps.

Within CNR, specialized units responsible for a variety of land regularization services (such as geodesy, aerial photography, mapping, etc.) have been created and are fully functioning. CNR staff and external users (notary publics) have been fully trained, and CNR offices have been equipped with modern cartography and other necessary equipment and are operating effectively. A new integrated and automated

land information system (SIRyC) that identifies legal rights, geographic location and boundaries for each parcel has been established. Historic data have been transferred into the SIRyC, including: i) property records from various departments, and ii) the older electronic property databases. These transfers have ensured more efficient and accurate archiving and effective operation of the SIRyC. The system keeps track of all supporting documentation required to establish, change or extinguish real rights. Service standards have been greatly improved, with response times to client requests sharply reduced. Registration of standard real estate transactions takes between 15 to 17 days compared to 30 to 45 days in 1997 under the old system.

In addition to the central CNR office modernization, the Project supported the decentralization of land services provision through the establishment and strengthening of regional offices. By the Project's closing date, 10 out of the 11 planned regional offices, compared to the target of 4 specified in the SAR, were opened and connected through the SIRyC, covering about 90 percent of the total population of the country. Installation of the SIRyC has been accompanied by a satisfactory reorganization of the local offices where a “one-stop shop” for property registration, consultation of the cadastre, and consultation of the commercial registry has promoted greater efficiency. In response to cost-benefit analyses carried out during implementation, instead of decentralizing through the establishment of 52 municipal offices, cooperation agreements were signed with 17 municipalities for the exchange and maintenance of cadastral information. Ten of these municipalities have been connected to and trained in the management of the SIRyC that has become the basis for the local government land planning and tax revenues. Further, the installation of remote terminals has greatly facilitated access to land-related information, such as the generation of land records certification, bringing the services closer to and reducing the transaction costs for users.

The consolidation of the institutional framework for land regularization and administration was further supported through the strengthening of the legal framework. Under the Project, through a consultative process that involved all key stakeholders, CNR supported the drafting of five laws that are key for the long-term sustainability of the institution and for the maintenance of the parcel-based registry. Two of these laws were approved, namely: 1) the transitory law on the *proindiviso* property rights, whose main objective was to facilitate the regularization of properties in the *proindiviso* regime, and 2) the law on new fees, which enabled CNR to increase its service fees by 27.7 percent in 2002. However, three other key pieces of legislation, namely 1) the law for the autonomy of the CNR, which would ensure further CNR’s financial sustainability, 2) the law on the maintenance of the integrated cadastre and registry system, and 3) the law on the Appeal Tribunal, which would give property registry users the opportunity to appeal CNR’s registration decisions, have yet to be approved (9). Similarly, legislative changes that would make registration by notaries compulsory and universal, as proposed in the SAR, were not achieved. An additional law on the harmonization of registration procedures was approved in 2003, which has provided common standards and procedures for registration throughout the country.

Other institutions have also benefited from the Project. For instance, useful maps and property information were provided to the Ministry of Public Works, the Ministry of Agriculture, and the Ministry of Environment to determine areas damaged following Hurricane Mitch, the 2001 earthquakes, and the 2002 drought. Further, the National Police were trained in the use of cartography necessary to develop an emergency system, and the Ministry of Economy is using CNR geographic data to carry out the national census.

Component 2: Land-Data Acquisition (*US$36.4 million or 52.4% of actual total project cost including contingencies and excluding PPF funds)*. This component is rated *satisfactory*. It aimed to undertake the survey and mapping works required for systematic regularization of land registration. Before the start of the regularization activities, intensive information dissemination and communication campaigns were

conducted in 6 Departments to promote land regularization through the Project. As a result of this component, 100 percent of the country has a new geodetic network and 45 percent of it has been provided with a new large scale cartography and cadastre, a useful public good. The pilot program in the Department of Sonsonate was successfully completed with the regularization of all parcels. Of the estimated remaining 1.6 million parcels in the country to be regularized at the start of the Project, about 1 million were completed and transferred into the integrated SIRyC, corresponding to 66 percent of the Project's target. In fact, although the SAR indicated that 100 percent of the country would be covered, due to costs overruns, the target was lowered to 60 percent of the territory.

Costs overruns were partly the result of difficulties encountered in the field verification of legal rights and the delimitation of buildings, due to: i) the lack of adequate experience and capacity of local firms and consultants, ii) the lack of an adequate methodology for surveying densely populated rural areas, iii) unforeseen difficult terrain in various rural areas, and iv) the lack of clear responsibilities defined in an operational manual, resulting in duplication or shortage of efforts. In particular, the SAR did not anticipate the extent of the training required for technical and juridical staff from CNR and private contractors. This led to delays in work execution, and CNR's realization of the need to develop technical standards, a quality control system, a revised survey methodology, and operational manuals for each area of work. To meet the pressing need for technical experts, intensive training was organized, resulting in about 800 technicians trained in registry and cadastre services in the Project area.

Finally, difficulties in collecting and verifying data also arose from: i) in some cases, the poor quality of the original data in the old system requiring additional efforts and resources for clean up, ii) a high rate of absence of owners during regularization activities; in these cases occupants provided the lacking information but not the supporting documentation, and iii) high incidence of criminality in some areas of the country.

All the activities necessary to initiate the conversion of the real estate files from the *folio personal* system (grantee-based files) to the *folio real* system (parcel-based files), such as the identification and scanning of existing records containing the legal status of properties and cadastral references for each parcel, were completed. More than 50 percent of the total number of land parcels in the country have been converted from the old system to the new computerized *folio real* system. The second phase of the Project (LAP II) is expected to complete the conversion process.

The Project supported the design of the following alternative conflict resolution activities, which were carried out during the implementation of the land regularization activities: i) communication and awareness campaigns (10), ii) the training of field brigades on mechanisms for non-judicial resolution, and iii) public viewing of corrected records. Overall, these activities proved to be successful, as the majority of conflicts that surfaced during the regularization process were resolved by the field brigades and/or public viewing through the CNR's Results Notification Unit. Conflicts without a solution were flagged in the cadastre-registry system (11).

9. During one of the last supervision missions, it was agreed that, given the difficulty of passing a law on the maintenance of the integrated parcel-based system, CNR will promote these legal changes through executive decree. The approval of the decree is a condition of disbursement for the second phase of the project (LAP II).

10. The project logo is the ''*Chambita Medidor*'' (the Salvadorian surveyor), which is very well known and positively perceived in the country.

11. The percentage of unresolved conflicts in relation to the number of parcels in each affected Department was the following: Ahuachapan: 0.09%, Santa Ana: 0.12%, La Libertad: 0.08%, San Salvador: 0.02%, La Paz: 0.11%. Of these conflicts, three cases were reported to be severe conflicts, for which no solution has been found to date.

Component 3. Project Management (US$9.4 million or 13.5% of actual total project cost including contingencies and excluding PPF funds). This component is rated *satisfactory*. It provided support for carrying out information and communication campaigns, supervision of field verification and property delimitation activities, monitoring and evaluation, and fiduciary activities. The PEU performed both managerial and technical roles. It effectively coordinated all project activities, and managed project finances, although flaws in several procurement processes were identified. CNR took appropriate measures to thoroughly assess and improve the PEU procurement capabilities, including setting up specific control mechanisms. Problems with the procurement process were also due to the complexity and size of the contracts for regularization activities and the lack of experience of the procurement agent (UNDP). Loan funds were disbursed and used in accordance with Bank guidelines. Audited accounts have generally been maintained satisfactorily. Difficulties were initially encountered in the operation of CNR's manual M&E system. Additionally, a complete and adequate baseline study to determine the Project's overall impact was lacking. An action plan to adjust and upgrade the system and update existing baseline information was designed and implemented, taking into account inputs from the Bank's regional assessment of land administration projects. Although a satisfactory M&E system was put in place and better monitoring of the Project's physical and financial execution was achieved, the system has not allowed for a comprehensive and systematic impact evaluation of the Project. M&E activities – information collection, analysis, reporting and presentation – have been further strengthened during the preparation of the second phase of the Project. Finally, given the experience acquired by CNR through the Project, fiduciary responsibilities for the implementation of the second phase (LAP II) will not be outsourced, but will be carried out by CNR internal procurement and financial management units.

4.3 Net Present Value/Economic rate of return:

The SAR noted that a meaningful cost-benefit analysis cannot be expected for this type of Project (p.18). As a result, the ICR did not conduct an economic analysis. However, the assumption that both institutional development and regularization activities could be realized at a cost of $40/ha (12) was overly optimistic. The final figure indicates that the cost was US$85/ha, which is still acceptable compared with other international experiences. Direct beneficiaries are the property owners who obtain secure property rights and also realize significant savings on transactions costs associated with registering real estate transactions. Indeed, the main immediately quantifiable benefit is the reduction of the time needed to register a real estate transaction from typically 38 days to 16 days. Benefits further derive from improved access to the formal credit market, which offers better rates than the informal sector (13).

4.4 Financial rate of return:

As part of the financial analysis of the Project, a cash flow analysis was prepared during preparation. It was estimated that the additional revenue directly attributable to the Project would total US$12.2 million between 1996 and 2003 and at least US$2.6 million each year thereafter. As explained below, the actual results were double that amount.

12. Cost per ha is calculated dividing total project cost by total project area.
13. The detailed economic analysis (see annex 3) carried out during the preparation of LAP II confirms these outcomes.

In 2004, a historical analysis of the financial sustainability of CNR was carried out, which showed that a positive cash flow of about US$0.5 million was generated in 2000, when repayment of the LAP I began. The positive cash flow increased to about US$5 million in 2002 and 2003, for a total of about US$24 million between 1996 and 2003. Additionally, the financial analysis of CNR's expected cash flows carried out during preparation of LAP II shows the agency's capacity to continue financing the modernization process and assume a new loan. From 2005 until 2011 (when repayment of LAP II begins), a surplus between US$4 and US$5 million is expected every year. No surplus is projected for years 2012 ands 2013 when the repayment periods of LAP I and LAP II overlap. After 2013 and until 2020 (repayment period of LAP II), an average surplus of between US$3 and US$5 million is expected. After that the surplus will increase significantly up to US$10 million.

4.5 Institutional development impact:

The Project's institutional development impact is high. It has successfully consolidated cadastre and registry functions and responsibilities into a single agency, the CNR, thereby being recognized as an example of best practice worldwide. As a result, responsibilities and functions related to land administration have been streamlined and rationalized, and overlaps and gaps significantly reduced. The Project has further successfully established an efficient and reliable decentralized cadastre and title registration system for real estate property, covering the entire country. It has further established a modern map production capability, and a professionally operating private surveying industry. Good progress has been achieved in establishing the associated legal framework, based on work done during project implementation, which will be continued under the second phase.

An important institutional development issue successfully addressed by the project was the introduction and institutionalization of client orientation in a public sector agency that has turned itself into a service provider with clearly established service standards. This included the ISO9000 certification of two of CNR's units, and the sales and intellectual property registries in 2003, and the upcoming ISO9000 certification of the cadastre, mapping and real estate property registry units in 2006. The second phase of the Project will consolidate these institutional achievements and ensure their sustainability in the long-term. It will also put in place client feedback mechanisms.

Decentralization efforts were successful at the regional level, with the establishment of 10 fully functional CNR departmental offices. However, the Project was not as successful in decentralizing service provision at the municipal level. The ability of municipalities to maintain the parcel-based property registry and to provide land administration services has not been sufficiently strengthened. In particular, due to political constraints, the linking of 52 groups of municipalities to the automated system, which would have connected 262 municipalities, proved not to be operationally viable. Instead, a new, more flexible approach was taken, one where cooperation agreements are signed with individual municipalities. Strengthening of local capacity through this approach will be further improved through LAP II. (For the detailed discussion of the institutional development achievements, see Section 4.2.)

5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome

5.1 Factors outside the control of government or implementing agency:

The key factors affecting implementation that were outside the control of the government were: i) procurement and contractor performance issues; and ii) natural disasters. Two Project extensions, for a total of 3 years of extension, were necessary due to delays in the bidding process for three large land regularization contracts. Specifically, the delay was caused by the unsatisfactory performance of the international contractor in the department of Santa Ana, and difficulties in completing the procurement

process for the ICB for San Salvador, due to lack of contractors who met the bidding standards and requirements.

Additionally, the 1998 Hurricane Mitch and the 2001 earthquakes had a serious impact on project execution. The Project lost equipment and an unexpected reallocation of loan resource had to be carried out to cover some emergency infrastructure activities. In particular, CNR's headquarters and some of the Offices of the Registry were affected. Field work had to be rescheduled and postponed for several months after both the hurricane and the earthquakes. For example, the execution of the contract for field surveys in the Departments of Ahuachapán and Santa Ana was delayed, as well as the bidding process for the contract for works in the Departments of San Salvador and La Libertad.

5.2 Factors generally subject to government control:

The Government placed very high priority on this Project. Government's support is further evidenced by its commitment to the second phase of the Project. However, even with this support, the necessary regulatory measures and key laws were not always enacted expeditiously. In terms of financial support, the provision of counterpart funds was prompt. This was facilitated by the fact that CNR became financially sustainable.

5.3 Factors generally subject to implementing agency control:

The fact that CNR is the sole agency responsible for the full array of land administration functions has greatly facilitated Project implementation and adjustments at the working level. CNR management has demonstrated a very keen interest in the Project implementation, responding rapidly to issues that arose. Recommendations on improving technical and procedural aspects of operations were carefully considered and, if agreed to, effectively implemented. Suggestions concerning improvement of information and communication systems, transfer *en masse* of information into the automated system, and legal reforms were all accepted and implemented. In addition, CNR's Board of Directors includes representatives of major stakeholders, such as the Ministry of Economy, the Ministry of Finance, the Vice Ministry of Urban Development, Engineers and Notaries Associations, which greatly facilitated the decision making process and Project implementation. However, some operational difficulties were encountered in terms of internal coordination among CNR's units in charge of different aspects of regularization, due to the lack of clear division of responsibilities. These difficulties were eventually resolved.

5.4 Costs and financing:

At appraisal, the total Project cost over five years was estimated at US$70 million, to be financed by an IBRD loan of US$50 million, and US$20 million from the government. The estimated Project cost included a Project Preparation Facility (PPF) in the amount of US$2.0 million. The actual Project cost over eight years is US$ 69.5, of which US$ 49.92 million were from proceeds of the IBRD loan, and US$ 19.58 from the government. Only about US$80,000 of the loan remained undisbursed.

Some reallocations among expenditures categories were necessary during implementation. Specifically, following the Bank procurement unit's recommendation, land regularization activities were reclassified as Category 1 (works) rather than Category 3 (consultant services) expenses. Additionally, the approximately 50 percent increase in the cost of Component 1 was due to salaries and operating cost increases resulting from the additional 3 years of implementation.

Component	Appraisal Estimate	Actual expenditures
Institutional strengthening and decentralization	10.6	16.7
Land-Data Acquisition	48.7	41.3
Project Administration	8.7	9.4
Project Preparation Facility	2.0	2.1
TOTAL	70.0	69.5

6. Sustainability

6.1 Rationale for sustainability rating:

Sustainability of the project is highly likely. The Project has continually increased the flow of income from user fees collected by CNR, which cover CNR's operational and maintenance costs and repayment the Loan (both interest and principal). The system's financial sustainability will further improve as the volume of transactions continues to increase, while staff costs are reduced once the initial systematic registration effort is completed. In addition, there are windows of opportunity for CNR to increase its income through the diversification of products and services, such as the provision of digital geographic information to utility companies, and online land transaction services to law firms and mortgage companies. The technical and operational aspects of the cadastral and registry system meet high standards. The successful efforts made in recent years to develop a decentralized, client-oriented, reliable and high quality service suggest that user acceptance will continue to grow. The simplicity of the system and its wide acceptance will contribute to its sustainability.

Furthermore, the contracting out of field surveys effectively contributed to the development of a professional and efficient private sector, thus preventing a ballooning of the institution (on average, 500 private surveyors were hired and trained each year during project implementation). The local capacity built through training and provision of modern equipment also bodes well for the sustainability of project outcomes. Finally, CNR, and the range and decentralization of its services, will be further consolidated and modernized through the second phase of the Project. LAP II will also support key legal and regulatory reforms necessary to ensure the sustainability of the Project's achievements. Specifically, during the second phase, the legal and regulatory framework will be strengthened to ensure the integration of registry/cadastre information collected during LAP I and LAP II, and to keep this information updated in the long term.

6.2 Transition arrangement to regular operations:

The transition to regular operations has been smooth, given that the Project's activities were already a core part of the regular operations and services provided by CNR. Since the beginning, the Project was regarded by CNR management as a mainstream effort to develop and consolidate CNR into an efficient and effective cadastral agency. Therefore, the need for special transition arrangements was minimal. The PEU staff (25 percent administrative and 75 percent operational) decreased throughout the life of the Project (from 120 on average to 75 employees), as CNR staff was being trained to carry out some key technical activities. The project's achievements and sustainability will be consolidated through the second phase of the operation (LAP II), expected to start in 2006, which will devote additional attention to decentralization, titling, environmental sustainability, and impact evaluation issues. For the implementation of the second phase, which will cover the entire country, the procurement, administrative and financial management functions of

the PEU have been transferred into CNR.

7. Bank and Borrower Performance

Bank

7.1 Lending:

The Bank's performance during identification, preparation and appraisal of the Project was *satisfactory*. The Project was very consistent with the priorities of the Government, especially as highlighted in the Peace Accords, and the CAS, both of which had a strong focus on modernizing the public sector and enabling private sector growth. The project was also well timed to support the Government's ongoing efforts aimed at modernizing the real estate registry and establishing a single land agency. The close cooperation with the Government and its National Registry Center (CNR) ensured a high degree of institutional ownership. The Bank's inputs in terms of staff and skill-mix were considered adequate during preparation of the Project. Overall, project design was appropriate to meet the client's needs. However, although the SAR included monitoring indicators (Annex G), these were not adequate to measure the impact of the operation since they focused on physical and financial outputs, and the PEU failed to establish a comprehensive and adequate baseline.

7.2 Supervision:

The Bank's performance during the implementation of the Project was *satisfactory*. Supervision missions were carried out regularly and included comprehensive teams with key specialists participating throughout supervision. However, during the life of the Project, four task managers were responsible for the Project, which at times created some difficulties in continuity of supervision efforts. This did not compromise the quality of advice and technical inputs, including lessons from other countries, which were provided in a timely manner to improve CNR's operational efficiency, technical competence and client orientation. In fact, all task managers were land administration specialists and had worked together in several similar projects within and outside the region.

The Bank attempted to minimize project delays resulting from difficulties in the procurement process, by increasing supervision efforts and putting pressure on the procurement agent so that it provided CNR with the necessary assistance to execute the large work contracts. The Bank also showed flexibility in meeting CNR's needs following: i) the impact of natural disasters, by approving the reallocation of funds for emergency civil works, and ii) the difficulties in the procurement process, by approving in a timely manner an extension of the Project's closing date and reallocation of funds.

7.3 Overall Bank performance:

The Bank's overall performance is rated *satisfactory*.

Borrower

7.4 Preparation:

The Borrower's performance during preparation is rated *satisfactory*. The Government provided the Bank team with competent counterparts who contributed effectively to the preparation of the Project. Preparation efforts were also supported through the allocation of undisbursed PRISA funds to finance key activities in the Sonsonate pilot, which fed into the design of LAP I (SAR – Annex C). Additionally, a PPF further supported project preparation activities.

7.5 Government implementation performance:

The Government's implementation performance is rated *satisfactory*. The operation was continuously supported at the highest level, thereby maintaining project staff high morale. Counterpart funds were provided on timely basis and no major delays were observed. Project effectiveness was delayed by about

one year, due to the two-step Congressional approval, and so was approval of key legal reforms, in part due to difficulties in passing new laws in a Congress that was politically divided.

7.6 Implementing Agency:

The performance of the implementing agency is rated as *satisfactory*. CNR provided strong leadership throughout Project implementation. Issues identified during supervision were readily considered and addressed effectively. In particular, when issues arose with regard to the quality of regularization works, CNR developed several technical operational manuals, provided comprehensive training to private contractors, established a supervision unit, and set up a quality control mechanism. CNR was also successful in maintaining stability of its staff and in quickly adjusting to undertake new responsibilities arising from emergencies -- earthquakes, Hurricane Mitch. The only matter that took excessively long was the establishment of satisfactory Monitoring and Evaluation system.

7.7 Overall Borrower performance:

The Borrower's overall performance is rated as *satisfactory*.

8. Lessons Learned

Continuous high level support is critical. LAP I has enjoyed the highest levels of political support, including that of the Presidency, the Ministry of Economy and CNR's Board of Directors throughout project preparation and implementation. In that context, it was critical that the Project quickly delivered results (e.g., maps, cadastre, computerized system, financial surplus) that would show its positive social and economic impact to decision makers and politicians. It was also key that the project could provide timely and important information to decision makers in the aftermath of the 1998 Hurricane Mitch, the 2001 earthquake and the 2002 drought. Finally, the macroeconomic stability that El Salvador has enjoyed during the last fifteen years has created a favorable environment for Project implementation.

The single land agency model is the preferred option for land administration projects. This model significantly improves the efficiency of registration and the maintenance of updated information, thereby increasing tenure security and, as a result, public support. It greatly contributes to the financial sustainability and profitability of land administration services. Further, the integration of the cadastre, property, intellectual and commercial registries contributes to an improved investment climate in the country. Finally, it improves project implementation. Experience in other countries in the region and worldwide show that delays and bottlenecks, due to rivalries and conflicting interests, are inevitable when a number of competing land agencies are simultaneously responsible for the implementation of land administration projects. LAP I, through the consolidation of CNR, has established a best practice example of land regularization and administration. Several countries in and outside the region, including for example Honduras, are now following the single agency model.

Land records management through an integrated cadastre-registry system has enormous potential for supporting a growing and dynamic land market and an effective and local revenue collection system. However, tenure security through regularization alone does not spur land investments and facilitate land access. Synergies and sequencing with other sectors (e.g., judicial, rural finance, decentralization) need to be supported and maintained.

Broad and active involvement and participation of major stakeholders is key for project success. In particular, active communication toward and participation by civil society are important to ensure the quality of regularization work. Local governments also play a very significant role in land administration reform and the delivery of services to the community.

A pragmatic and incremental approach to legal reforms is often the best approach. The Project envisaged support for key legal reforms, some of which turned out to be too ambitious, such as legislative changes to make registration by notaries compulsory and universal. In other cases, the use of a law (rather than an executive decree) to introduce necessary changes for the sustainability of the new system has proved not to be the most adequate tool. It became clear that, given the sensitivity of land administration reforms, flexibility and incremental learning and experimentation was more effective to consolidate gains and move forward.

Automation and internet access to land records provides a more efficient service and improved access to data and information. Despite the complexity of the system and the initial major efforts in terms of costs and time to establish it and train users, automation has proved to be more efficient and effective than a manual system.

Pro-actively involving the private sector through competitive contracting, as was done through the Project with the surveying industry, can generate substantial efficiency gains and cost savings. In fact, use of the private sector and NGOs for land regularization instead of force account for field work has proven to be significantly more effective and efficient.

Strong institutional reforms and clarification of responsibilities are key for successful project implementation. Although there was some resistance and inertia to change, especially with regard to the establishment and use of an innovative automated system, these were overcome through the provision of targeted training and capacity building activities.

9. Partner Comments

(a) Borrower/implementing agency:

As described in the ICR, the project's results have been satisfactory. Part of this is due to the diligent performance of Bank staff and specialists because throughout project execution they carried out ongoing monitoring by means of periodic supervision missions and provided advice on individual issues when needed.

One of the most noteworthy aspects has been the experience gained and the learning achieved in Latin America through the execution of such complex projects as those of Land Administration, both by the Executing Agency and the Bank, as well as by the firms that executed the contracts, especially those related to collecting land data (registration/cadastre).

Another important aspect to be considered, among the long-term policies for State modernization, has been the full support provided to the Executing Agency by the Government throughout project execution. This had a positive influence on project sustainability and on transparency in operational decision making. Likewise, it is important to note that the macroeconomic stability El Salvador has maintained over the past 15 years ensured a favorable climate for project execution.

(b) Cofinanciers:

(c) Other partners (NGOs/private sector):

10. Additional Information

Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix

Indicator/Matrix	Target (SAR)	Actual/Latest Estimate
1. Reduction of transaction costs (%)	Not quantified	A 133% decrease (from $28 to $12)
2. Land registration regularized (parcels of land)	1.6 million (excludes Sonsonate)	1 million (or about 66% of target), plus 0.1 million in Sonsonate
3. Revenue generation (US$ M)	12.2 million (1996-2003)	24 million (1996-2003)
4. Increased land value (US$ M)	Not quantified	Price of properties with secure tenure (registered) is 17% higher than those not registered
5. Improved access to credit (Number of owners using land as collateral - % of total)	Not quantified	Sonsonate (w/ project): - Urban 7.6% - Rural 4.1% Usulutan (w/out project) - Urban 4.9% - Rural 4.9
6. More efficient land registration services (days/transaction)	Not quantified	From on average 38 days to 16 days (or reduction of about 250%)
7. Investments in land improvement (% of total owners)	Not quantified	Sonsonate (w/ project): - 51.2% Usulutan (w/out project) - 36.7%

Activity	Unit of measurement	Target (SAR)	Actual	Actual/planned (%)
Component 1. *Institutional Strengthening and Decentralization*				
1. Institutional Strengthening - Establishment of the integrated cadastre-registry system (SIRyC)		Completed	Completed	100
2. Training of staff and service providers	# Events # People	Not quantified	350 2,094	
3. Decentralization: - Establishment of regional offices; - Regional offices connected - Municipal offices connected - Support to Municipal offices - Training of municipal users - Training of private users	 # Offices # Connections # Connections # Cooperation agreements # People # People	 4 4 52 N/A Not quantified Not quantified	 11 10 0 17 327 1,087	 275 250 0
Component 2. *Land-data acquisition*				
Mapping:	Km^2	400	590.1	147

- Aerial photography in urban areas - Aerial photography in rural areas	Km²	19,383	8,116	42
Land records regularization: - Communication campaign • Radio spots • Press articles • Field announcements - Field verification • Total area • Municipalities • Parcels in urban areas • Parcels in rural areas • Total parcels - Training • Field notaries • Field brigades	# Events # Events # Events Km² # Municipalities # Parcels # Parcels # Parcels # People # People	 Not quantified Not quantified Not quantified 19,383 246 Not quantified Not quantified 1,600,000 Not quantified Not quantified	 78,504 150 23,730 6,909 88 700,000 300,000 1,000,000 346 285	 36 36 66
Alternate dispute resolution mechanisms		Not quantified	Not quantified	

Annex 2. Project Costs and Financing

Project Cost by Component (in US$ million equivalent)

	Appraisal Estimate	Actual Expenditures	Percentage of Appraisal
Component	US$ million	US$ million	
1. Institutional Strengthening and Decentralization	10.6	16.7	-57.5%
a) Institutional Strengthening	6.1	12.4	-103.3%
b) Decentralization	4.5	4.3	4%
2. Land-data acquisition	48.7	41.3	15.2%
a) Mapping	15.1	12.4	17.9%
b) Land records regularization	33.5	28.9	13.7%
c) Alternate dispute resolution mechanisms	0.1	0.0	100%
3. Project Administration	8.7	9.4	-8.0%
Project Preparation Facility (PPF)	2.0	2.1	-5/0%
Total Financing Required	70	69.5	0.7%

Project Costs by Procurement Arrangements (Appraisal Estimate) (US$ million equivalent)

Expenditure Category	ICB	Procurement NCB	Method[1] Other[2]	N.B.F.	Total Cost
1. Works	14.0	1.5	5.0	0.00	20.5
	(11.2)	(1.2)	(4.2)	(0.00)	(16.2)
2. Goods	2.8	0.3	2.6	0.00	5.7
	(2.8)	(0.3)	(2.5)	(0.00)	(5.6)
3. TA (consultants and studies)	0.00	0.00	31.1	0.00	31.1
	(0.00)	(0.00)	(20.7)	(0.00)	(20.7)
4. Training	0.00		1.6	0.00	1.6
	(0.00)	(0.00)	(1.5)	(0.00)	(1.5)
5. Miscellaneous (salaries and operating costs)	0.00 (0.00)	(0.00)	9.0 (4)	0.00 (0.00)	9.0 (4)
6. PPF		0.1	2.0		2.1
		(0.1)	(1.9)		(2.0)
Total	16.8	1.9	51.8	0.00	70.

					0
	(14.0)	(1.2)	(34.8)	(0.00)	(50.0)

Note: Row and columns may not add due to rounding

Project Costs by Procurement Arrangements (Actual/Latest Estimate) (US$ million equivalent)

Expenditure Category	ICB	Procurement Method[1] NCB	Other[2]	N.B.F.	Total Cost
1. Works	28.2 (22.5)	0.0	2.5 (1.2)		30.7 (23.7)
2. Goods	2.3 (2.0)	0.3 (0.2)	5.1 (3.8)		7.7 (6.0)
3. TA (consultants and studies)			18.1 (11.2)		18.1 (11.2)
4. Training			1.2 (1.2)		1.2 (1.2)
5. Miscellaneous (salaries and operating costs)				9.7 (5.7)	9.7 (5.7)
6. PPF			2.1 (2.1)		2.1 (2,1)
Total	**30.5 (24.5)**	**0.3 (0.2)**	**38.7 (25.2)**		**69.5 (49.9)**

Project Financing by Component (in US$ million equivalent)

COMPONENT	APPRAISAL ESTIMATE*		ACTUAL/LATEST ESTIMATE		PERCENTAGE OF APPRAISAL	
	Bank	**Govt.**	**Bank**	**Govt.**	**Bank**	**Govt.**
1. Institutional Strengthening and Decentralization	N/A	N/A	**12.1**	**4.6**	N/A	N/A
a) Institutional Strengthening			9.1	3.3		
b) Decentralization			3.0	1.3		
2. Land-data acquisition	N/A	N/A	**29.8**	**11.5**	N/A	N/A
a) Mapping			9.4	3.0		
b) Land records regularization			20.4	8.5		
c) Alternate dispute resolution mechanisms			0.0	0.0		
3. Project Administration	N/A	N/A	**5,9**	**3.5**	N/A	N/A
Project Preparation Facility (PPF)	N/A	N/A	**2.1**	**0.0**		
TOTAL	**50**	**20**	**49.9**	**19.6**	**99.8%**	**98.0%**

* The SAR did not include an estimate of financing by component.

Annex 3. Economic Costs and Benefits

Economic and Financial Analysis - El Salvador: Land Administration II

Summary of Economic Benefits and Costs	
Flow	**Net Present Value of Flows**
Expected Benefits	**US$ 70.7 million**
Expected Costs	**US$ 38.4 million**
Net Benefits	**US$ 32.3 million**
IRR	**21%**

I. Economic Costs

The costs used in the economic analysis are those costs which bear directly on land regularization and the functioning of the land registration system. These costs include land regularization activities, decentralization of land administration services, project administration, and operating costs after the completion of the investment phase. As shown in Annex 5 on Project Costs, the costs with contigencies total US$ 55.8 million, of which US$ 39.4 million are for land regularization, US$ 8.7 million for the decentralization of land administration services, and US$ 4.3 million for project management. These costs are treated as a flow over the six years of the project. Operating costs after the investment-phase are expected not to exceed US$ 200,000 per year and they are accrued over the next 14 years. Using a discount rate of 12%, these costs have a net present value of US$ 38.4 million.

II. Economic Benefits

Benefits are estimated in four dimensions: a) impact on property value; b) impact on banking system; c) streamlining of registration process and d) environmental benefits. This annex discusses each of these types of benefits. For evaluating the cost-benefit ratio of the project only direct benefits, financial benefits, and streamlining of registration process are used. Accruing benefits over a 20 year period and using a discount rate of 12%, these benefits have a net present value of US$ 70.7 million.

Impact of the Regularization Process on Property Values

Increased property value due to regularization is a summary indicator of the capitalized value of three major types of benefits associated with land regularization: improved investment and environmental conservation incentives, marketability, and ability to use the land as collateral for loans. Estimating the magnitudes of these expected increases is a complex problem for a national program. Property values are influenced by a wide range of factors—location, access to public services, size, value of construction, use of the property—each of which interacts with tenure status. Controlling for these factors, the difference in value between similar regularized and unregularized properties is a good indicator of the economic benefit of regularization. The additional value increment associated with regularization of tenure is estimated, based on empirical examination of properties which have been regularized under LAP I.

The premium for land regularization can be interpreted from estimating a basic linear regression model of

property value (P=f(x)+e where x is a set of explanatory variables). The hypothesis investigated is that the degree of land tenure security has a positive, significant impact on the property value at the time of purchase/sale. One of the explanatory variables is an indicator of regularized land tenure. Other two explanatory variables are included as control variables. These variables are one compound indicator for education and one explanatory indicator for rural areas. The analysis was based on data available in SIRyC and on municipal poverty indicators available through the website of the Social Investment and Local Development Fund (FISDL). The sample size is 41 observations. The reduced form property value function is estimated at the following linear equation:

Value of Property = B0 + B1(Regularization) + B2(Education) + B3(Rural) + e

The results of the model are as follow:

	Constant	Regularization	Education	Rural
Coefficient	41.54	6.98	-0.59	-0.30
Standard Error	2.81	0.78	-1.66	-4.81
N=41, R2=.40, and adjusted R2=.35				

The model predicts an additional property value at the time of sale/purchase attributable to regulation of 17%. These percentage is calculated by dividing the coefficient for the regularization variable by the coefficient for the constant. This increase in property value is calculated for the average property prices in the new departments and it is multiplied by the number of properties to be regularized under LAP II. The total increment in property value is of approximately US$161.4 million. If we assume that 3.3% of these properties are sold annually, then the resulting annual financial benefit is approximately US$ 5.4 million. The projection assumes that the total benefit is distributed evenly over a 20-year period, beginning the second year of the Project.

Department	Average Price of Properties Sold Between 2000-2004	Value Added from Regularization	Estimated Number of Properties to be Regularized under LAP II*	Total Benefit from Regularization
Morazán	4,161	707	9,386	6,639,099
La Unión	5,192	883	16,971	14,978,214
San Miguel	12,623	2,146	32,076	68,831,555
San Vicente	4,341	738	10,340	7,630,833
Cabaña	6,479	1,101	8,837	9,733,077
Usulután	9,734	1,655	20,014	33,120,221
Chalatenango	4,561	775	11,650	9,032,255
Cuscatlán	5,106	868	13,224	11,478,077
Total			122,498	161,443,330

* This number is calculated as the estimate number of parcels x 30% (the estimated percentage of non-concordant parcels) x 70% (the estimated percentage of non-concordant parcels that will be regularized under LAP II).

Impact on the Banking System

When a financial institution approves a loan, the corresponding amount is reserved until the mortgage is recorded in RPRH. During that period, the financial institution incurs an opportunity expense in unrealized investments. According to RPRH, the average time to record a document is five weeks. In Phase II of the project, the period is expected to be reduced to seven working days: a savings of about 30 days.

In 2003, the total value of mortgages issued nationwide was $1.5 billion. The annual average passive interest rate in 2003 was 3.24%, resulting in an annual financial opportunity cost of $4.1 million ($1.5 billion x 3.24% x (30/365)).

Streamlining of Registration Process

The project will have a positive impact on response time and on the number of visits that CNR clients must make to follow up on the registry process. The experience in the Sonsonate Registry during Phase I of the Land Administration Project is indicative of the impact that can be expected as a result of Phase II.

According to RPRH, from 1996-2000 the average response time per document in the Sonsonate Registry was one month if the document did not modify property lines and two months if it did (because in such case the cadastre intervened). The average response time before the project to register documents was five weeks. Currently, response time is eight working days.

Prior to the modernization process, the average number of visits that Registry clients made until they were given the registered document was 3 to 4 (3.5 on average). Experience in the departments of Santa Ana and Ahuachapán indicates that one of the consequences of a reduction in response time is a reduction in the number of follow-up visits that clients have to make. According to RPRH, in the department of Sonsonate the number of visits required for each registration has been reduced to 1 or 2 (1.5 on average).

Supposing that each visit requires an average of two hours, and assigning an economic value of $4.0 per hour, the annual savings would be 1.5 visits × 2 hours × the annual number of submissions to RPRH. Excluding the departments that were terminated during Phase I of the project (Sonsonate, Ahuachapán, and Santa Ana), RPRH's average annual demand from 1998–2004 is around 263,400 submissions. Supposing that this average level of demands is maintained over the coming years, this implies an average annual economic saving of around $3.2 million (263,400 ×1.5 × 2).

One of the project's activities will be to transfer registration to SIRyC and to make an alpha-geo link, so that parcels surveyed in Year t of the project until Year t+1 should be transferred to SIRyC and linked. In the benefits projection it is assumed that the impact will be perceived starting in Year t+2. Thus, it is assumed that the annual average benefit of $3.2 million will be perceived beginning in the sixth year of the project. To generate the projection of the flow of benefits corresponding to clients' savings in terms of time and expenses during Years 1 to 5, the cumulative percentage of progress was applied, assuming a two-year gap between execution and the generation of benefits.

III. Net Present Value of Net Economic Benefits and Internal Rate of Return

The NPV of net economic benefits is calculated taking into consideration direct benefits from land price increase as well as benefits from the impacts on the banking sector, and streamlining of services. The discount rate used for the analysis if 12%. The total of economic benefits is US$ 70.8 million and direct costs from the project is US$ 38.4 million. The NPV of net economic benefits is US$ 32.4 million and the

project's internal rate of economic returns is 21%.

Economic Benefits and Costs (US$ Thousands)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-2024
1. Benefits	**-**	**5,381**	**7,236**	**9,438**	**11,355**	**12,673**	**12,673**
1.1 Increase in property price	-	5,381	5,381	5,381	5,381	5,381	5,381
1.2 Impact on financial system	-	-	1,033	2,066	3,098	4,131	4,131
1.3 Streamlining of registration process	-	-	822	1,991	2,876	3,161	3,161
2. Direct costs of Project and Operating Costs	3,608	14,323	15,272	12,536	6,365	1,345	200
3. Net Benefits	**-3,608**	**-8,942**	**-8,036**	**-3,098**	**4,990**	**11,328**	**12,473**

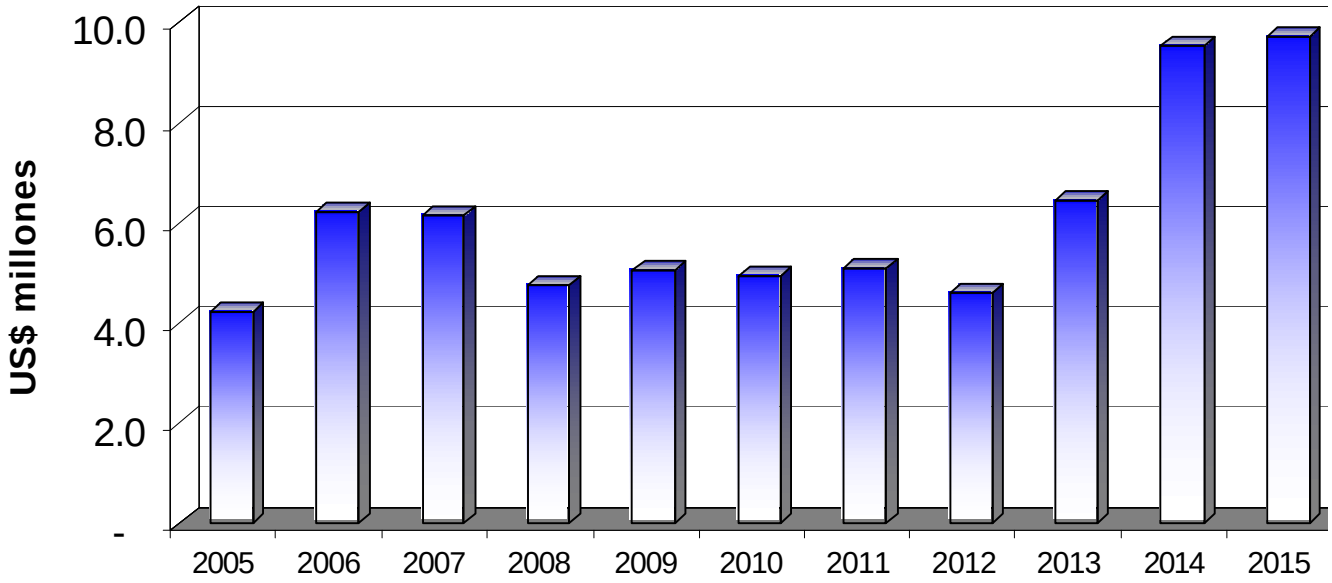
Environmental Impact of Regularization Process

The project is expected to have two positive environmental impacts due to an improvement in legal security over land: (i) through the introduction of soil conservation measures in agricultural lands; and (ii) through the reduction of natural resource degradation in protected areas demarcated by the project. With regard to agricultural lands, legal security over land is expected to bring about a change in the producer's timeline, causing him to adopt a long-term strategy with regard to the productivity of his parcel and creating the basis to achieve greater acceptance of the adoption of conservation-oriented practices and investments in soil conservation works. Through such practices and works, especially in areas of erosion, an increase is expected in soil productivity as well as a reduction in the required amount of agrochemical products. Consequently, higher yields, reduced production costs, and a reduction in or elimination of the soil erosion rate are expected.With regard to protected areas, delimitation and marking activities are expected to contribute to production in these areas.

III. Financial Analysis

A cash flow analysis of the CNR was carried out for the 1996–2015 period to determine the agency's capacity to continue financing the modernization process and assume a new project loan. A baseline scenario was developed and a sensitivity analysis was made to calculate the CNR's likely surplus. The results are shown below in Figure 1.

Figure 1: Probable Surplus of the CNR



The scenario is a Bank loan of US$ 40.2 million and a counterpart contribution of US$ 15.6 million for the execution of a 6-year project, with a 6-year grace period and a repayment period of 15 years. The analysis shows that the CNR is capable of financing the loan and the counterpart contribution. Before the repayment period of LAP II, which begins at the end of 2011, a surplus between US$ 4 and US$ 5 million are expected every year. No surplus and likely a very limited deficit is projected for years 2012 and 2013 respectively, because this is the time when the repayment periods of LAP I and LAP II overlap. To solve possible short-term liquidity problems during the deficit years, it is recommended to use the surpluses of previous years. After 2013, and during the repayment period of LAP II until 2020, an average surplus between US$3 and US$5 million is expected. After that the surplus will increase significantly up to US$ 10 million, causing a very positive fiscal impact for the government.

IV. Fiscal Analysis

One of the spheres of the project's impact is at municipal level, where cadastre information is expected to have a positive impact on the capacity to collect fees for municipal services and taxes.

To estimate the project's impact on fee collection, an analysis is made of the incremental incomes of a small, selected sampling of municipalities that are using cadastre data to identify those residential and commercial properties which receive municipal services. Based on the data collected, the average per capita incremental collection is calculated, dividing the average incremental amount of fees and taxes by the average urban population. The estimated average per capita incremental collection is US$ 8.27.

	Total Population	% Urban	Urban Population	Incremental Annual Fees and Taxes
Cuscatancingo	130,000	51%	66,300	491,279
San Antonio del Monte	17,750	41%	7,278	136,800
Ahuachapan	85,460	31%	26,493	200,000
Average			**33,357**	**276,026**

To calculate the impact at national level, the average per capita incremental collection is multiplied by the relative urban population in the rest of the country. It is estimated that the government will receive US$ 15 million each year from the collection of fees and taxes. US$ 4.6 million alone will come from San Salvador.

Annex 4. Bank Inputs

(a) Missions:

Stage of Project Cycle	No. of Persons and Specialty (e.g. 2 Economists, 1 FMS, etc.)		Performance Rating	
			Implementation	Development
Month/Year	Count	Specialty	Progress	Objective
Identification/Preparation				
05/09/1994	*3*	TASK MANAGER (1); CONSULTANT (2)		
10/11/1994	*6*	TASK MANAGER (1); RURAL SPECIALIST (1); SOCIAL SPECIALIST (1); LAND SPECIALIST (1); AGRARIAN REFORM SPECIALIST (1); LEGAL CONSULTANT (1)		
02/22/1995	*4*	TASK MANAGER (1); FINANCIAL ANALYST (1); CONSULTANT (2)		
03/051995	*5*	TASK MANAGER (1); CONSULTANT (3); FM SPECIALIST (1)		
Appraisal/Negotiation				
06/29/1995	*5*	TASK MANAGER (1); CONSULTANT (3); FM SPECIALIST (1); PROCUREMENT SPECIALIST (1)		
01/16/1996	*8*	GOV. REP. (5); UNDP PROCUREMENT EXPERT (1); TASK MANAGER (1); LAWYER (1)		
Supervision				
06/06/1996	*2*	TASK MANAGER (1); AGRICULTURAL ECONOMIST (1) CONSULTANT (1)	S	S
02/13/1997	*2*	TASK MANAGER (1); PROCUREMENT SPECIALIST (1)	S	S
05/17/1997	*4*	CONSULTANT (2); AGRICULTURAL ECONOMIST (1); PROCUREMENT ASSISTANT (1)	S	HS
10/03/1997	*2*	AGRICULTURAL ECONOMIST (1); URB. & REGIONAL ECON. (1)	S	HS
05/08/1998	*4*	AGRICULTURAL ECONOMIST (1); URB. & REGIONAL ECON. (1); LAND	S	S

			INFORMATION SPEC. (1); PROCUREMENT SPECIALIST (1)		
	12/11/1998	*2*	LAND INFORMATION SPEC. (1); TECHNICAL SPECIALIST (1)	S	S
	05/07/1999	*3*	TEAM LEADER (1); LAND INFO. SPECIALIST (1); CONSULTANT (1)	S	S
	02/19/2000	*1*	LAND SPECIALIST (1)	S	S
	06/30/2000	*4*	PROCURMENT SPECIALIST (1); SOCIAL/INSTITUTIONAL (1); TASK MANAGER (1); FINANCIAL CONSULTANT (1)	S	S
	12/02/2000	*1*	TASK MANAGER (1)	S	S
	04/07/2001	*3*	TASK MANAGER (1); SECTOR LEADER (1); SENIOR ECONOMIST (1)	S	S
	10/22/2001	*1*	TASK MANAGER (1)	S	S
	03/18/2002	*3*	TEAM LEADER (1); ITC SPECIALIST (1); PROCUREMENT ANALYST (1)	S	S
	11/09/2002	*2*	TM/ LAND ADMIN. SPECI. (1); YP/ LEGAL/INST. SPECIA (1)	S	S
	03/28/2003	*3*	TTL (1); CONSULTANT/ENV ESP. (1); CONSULTANT/FINANCE M&E (1)	S	S
	10/03/2003	*1*	SR LAND ADM SPECIALIST (1)	S	S
	06/29/2004	*5*	TASK MANAGER (1), ENV SPEC. (1), FM SPEC. (1); OPERATIONS ANALYST (1); TEAM ASSISTANT (1)	S	S
	07/13/2005	*2*	TASK MANAGER (1), ENV SPEC. (1)	S	S
ICR					
	04/11/2005	*1*	OPERATIONS SPECIALIST (1)	S	S

(b) Staff:

Stage of Project Cycle	Actual/Latest Estimate	
	No. Staff weeks	US$ ('000)
Identification/Preparation	109.8	338
Appraisal/Negotiation	15.3	47
Supervision	161.83	473

ICR	6	18
Total	292.93	876

Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components

(H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible, NA=Not Applicable)

	Rating
☐ *Macro policies*	○ *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ● *NA*
☐ *Sector Policies*	○ *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ● *NA*
☒ *Physical*	○ *H* ● *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☒ *Financial*	● *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☒ *Institutional Development*	● *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☐ *Environmental*	○ *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ● *NA*
Social	
☒ *Poverty Reduction*	○ *H* ● *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☒ *Gender*	○ *H* ● *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☐ *Other (Please specify)*	○ *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ● *NA*
☒ *Private sector development*	○ *H* ● *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☒ *Public sector management*	● *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ○ *NA*
☐ *Other (Please specify)*	○ *H* ○ *SU* ○ *M* ○ *N* ● *NA*

Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HU=Highly Unsatisfactory)

6.1 Bank performance	*Rating*			
☒ *Lending*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*
☒ *Supervision*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*
☒ *Overall*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*

6.2 Borrower performance	*Rating*			
☒ *Preparation*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*
☒ *Government implementation performance*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*
☒ *Implementation agency performance*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*
☒ *Overall*	○ *HS*	● *S*	○ *U*	○ *HU*

Annex 7. List of Supporting Documents

1.Borrower's ICR: Informe Final de Implementacion - Proyecto de Administration de Tierras (LAP)
2. LAP-SAR: Staff Appraisal Report - Land Administration Project, January 31, 1996
3. LAP II-PAD: Project Appraisal Document - Land Administration Project II, February 15, 2005
4. GEF-PAD: Project Appraisal Document - Protected Areas Consolidation and Administration Project (PACAP), October 27, 2005
5. Loan Agreement, December 11, 1996
6. Supervision Mission Aide Memoires and PSRs
7. LAP I Analisis Financiero
8. LAP II Analisis Economico y Financiero
9. PACAP Analisis Economico y Financiero
10. Carcach, C. 2005. Study of Land Markets in El Salvador: Impact evaluation of the first phase of the Land Administration Project.
11. Reaching the Rural Poor in the Latin America and Caribbean Region. The World Bank. 2002.
12. Land Policy for Growth and Poverty Reduction. Policy Research Report. The World Bank. 2003.
13. Perfil de los Pueblos Indigenas de El Salvador. Comite Tecnico Multisectorial para los Pueblos Indigenas de El Salvador. 2003.

Additional Annex 8. Informe Final de Implementacion - Proyecto de Administration de Tierras

Antecedentes Históricos

1.1. Situación de la Regularización de Tierras

Antes de emprenderse en El Salvador la modernización del registro inmobiliario, y del catastro que le sirve de apoyo, el registro de la propiedad inmobiliaria se basaba en los principios del Código Napoleónico Civil del siglo XIX, el cual prevalece en la mayoría de los países de América Hispánica. Sobre este principio, la inscripción se basa en el **Folio Personal** por medio del cual el registro de los documentos que legitiman la propiedad es razón de **su propietario** y no en razón de la **parcela** (**Folio Real**). Este último permite identificar de manera inequívoca bajo un número de registro el inmueble y en base al cual se inscribirán los subsiguientes cambios, transacciones y anotaciones que se realicen sobre el mismo.

El registro de la propiedad inmobiliaria fue establecido en El Salvador en 1881 mediante la promulgación de la Ley Hipotecaria; posteriormente fue regulado por el Código Civil en 1904, en el cual se estableció la institución del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH); este registro recogió el principio del Folio Personal el cual estaba basado en la tecnología de papel (Libros). Bajo este sistema, que se empleó por más de un siglo, el manejo de los asientos de registro en Libros generaba inseguridad jurídica ya que la información por ser de acceso o consulta pública lo hacía vulnerable a alteraciones, sustracciones, deterioro o pérdida de la información registral y era burocrático y causaba muchas demoras. Además, bajo el sistema de Libros no era posible conocer el inventario de propiedades registradas en cada una de las Oficinas de Registro ni mucho menos una consolidación de la información a nivel nacional.

El RPRH se caracterizaba por mantener una estructura institucional obsoleta y rígida, con bajo perfil técnico y administrativo, con sistemas, métodos de trabajo y procedimientos arcaicos, respaldados por una legislación anacrónica, recursos humanos no capacitados adecuadamente para la función de registro, y relativamente poco permeables y preparados para aceptar y asimilar sistemas modernos y el empleo de nuevas tecnologías. Todo contribuía a generar una inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el país. Además, la totalidad de las Oficinas de Registro mantenían una mora en el registro de documentos de muchos meses, y en el caso de documentos problemáticos la demora llegaba a ser de varios años.

Como una forma de encarar los problemas de registro, en 1986 se promulgó la Ley de Reestructuración del RPRH, mediante la cual se estableció que la inscripción de inmuebles, y sus registros conexos, se llevaría a cabo a nivel nacional bajo el sistema de Folio Real y para lo cual se le dio al RPRH un plazo de 6 años para su implantación en forma gradual; este sistema, cuya tecnología también era de papel, solamente se aplicó parcialmente en la Oficina de Registros de San Salvador ya que la función de registro se continuó haciendo paralelamente bajo el viejo sistema Folio Personal en Libros; el hecho que en esta oficina no se haya logrado sustituir totalmente este sistema, se debió en gran parte a las debilidades institucionales, tecnológicas y de procedimientos del RPRH.

1.2. Arreglos Institucionales

Ante esa situación crítica del registro tradicional y dada la necesidad urgente de atender a los sectores sociales de más bajos ingresos que se encontraban el margen de la legalidad en cuanto a la tenencia de la tierra, especialmente lotificaciones urbanas y rurales ilegales, tugurios y zonas marginales, el Gobierno creó por Ley el Registro Social de Inmuebles (RSI) el 12 de Abril de 1991, como una unidad especial del RPRH con el fin de registrar títulos de esos asentamientos ilegales en tierras estatales, municipales y privadas. El RSI inició sus operaciones en Agosto de 1992 empleando por primera vez en el país un sistema Folio Real automatizado. En 1994 se expandió para las tierras distribuidas bajo los Acuerdos de Paz y para las transacciones que implicaban cambios de linderos, como por ejemplo programas de vivienda. También en ese mismo año se le amplío su competencia para el registro, a nivel nacional, de todos inmuebles que sufrieran modificaciones en sus linderos. Esta decisión se tomo con la finalidad de no continuar alimentando al sistema tradicional y como una etapa de transición hacia la modernización del sistema de registro.

Desde que inició sus operaciones en Agosto de 1992 hasta Enero de 1994 (18 meses), el RSI había efectuado 40,544 inscripciones. Es importante señalar que estas operaciones registrales constituyeron una demanda, que de no haber sido atendida por el RSI, debería ser atendida por las 10 oficinas del registro tradicional (RPRH), lo cual habría presionado la ya limitada capacidad de servicios de esas oficinas, y por lo tanto el atraso de documentos sin inscribir se habría incrementado aún más. Solo considerando el año 1993, la demanda de proyectos de vivienda generó aproximadamente 32,000 inscripciones, las cuales fueron atendidas eficientemente por el RSI. La utilización de técnicas modernas y de procesamiento electrónico de datos, ofreció agilidad, confiabilidad y eficiencia en el trámite de los registros. Después de casi cuatro años de operación, el número de inscripciones del RSI llegó a alcanzar el 40% del total del país, con solamente un tercio del personal con respecto al registro tradicional y en tan solos 3 oficinas regionales, lo que significó un avance.[2] [2] Fuente: Investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

1.3. Problemas y Dificultades

No obstante el avance alcanzado, persistía muy poca relación funcional entre el catastro y el registro. Los registros de tierras eran realizados por el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) y el Registro Social de Inmuebles (RSI), los cuales dependían del Ministerio de Justicia, y los servicios catastrales eran realizados por el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el cual dependía del Ministerio de Obras Públicas. El arreglo institucional entre RPRH y el IGN para suministrar y verificar la información no funcionaba; esta insuficiencia institucional y legal a también llegó a ser un factor crítico en el tráfico de inmuebles.

En conclusión, el sistema tradicional de registro, basado en la tecnología de papel, estaba a punto de colapsar al no poder atender una creciente demanda de servicios de registro, no obstante de algunas acciones emprendidas para mejorar el sistema, como es el caso de la creación y funcionamiento del RSI, mas sin embargo este fue nada más que un paliativo; por otra parte, el catastro, que sirve de apoyo a la seguridad jurídica del registro, había alcanzado un nivel de des–actualización severa, así como un substancial rezago en el área tecnológica.

Esta situación no era más que el reflejo de la baja asignación de recursos presupuestarios que le eran proporcionados a estas instituciones, muy a pesar de que intervenían en funciones claves para el funcionamiento de la economía nacional, además de subsistir la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra al continuar empleándose métodos de manejo y resguardo de la información registral anticuados y sumamente vulnerables a manipulaciones. Todo ello afectaba seriamente el mercado de tierras y la inversión, y por lo tanto un obstáculo importante al desarrollo económico del país.

1.4. Cobertura de los Servicios y Metodología en la Provisión de los Servicios

La respuesta a la demanda de los usuarios no era satisfactoria, llegando a alcanzar niveles sumamente críticos; durante 1993 fueron presentados para registro, a nivel nacional, 138,900 documentos, de los cuales solamente 101,400 fueron inscritos; la diferencia (37,500) representó el 27% del total de presentaciones, lo cual fue equivalente a más de 3 meses de atraso en ese año. Desde el punto de vista de atención a zonas geográficas, las Oficinas de Registro de la Zona Occidental acusaron atrasos del 40%; las de la Zona Oriental del 31%, y las de la Zona Central del 20%. Las oficinas con mayores atrasos fueron las de San Salvador (40%), Santa Ana (52%), Ahuachapán (48%), y San Miguel (49%).11 Fuente: Investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Además, el catastro, que sirve de apoyo a la seguridad jurídica del registro, había alcanzado un nivel de desactualización severa (de 6 a 10 años), añadido a que solo contaba con información catastral de aproximadamente del 80% territorio nacional (sin catastro unos 4,000 Km² de la franja norte del país); esto debido básicamente a: (1) Dificultades propias de la institución (Instituto Geográfico Nacional, IGN), tales como no contar con el suficiente recurso humano capacitado, por la obsolescencia casi total de su equipo esencial, y la ausencia de nuevas tecnologías (el 90% de su presupuesto era gastado en salarios); y (2) al conflicto bélico que durante 12 años afectaron al país1.

1.5. Justificación para el Proyecto

En vista que el problema había alcanzado niveles críticos, es a partir de Enero de 1994 que el Gobierno emprendió las primeras acciones a fin de ejecutar un proyecto nacional de modernización del registro inmobiliario y del catastro, haciendo en esa oportunidad el siguiente planteamiento sobre el problema: *Dentro del contexto de la modernización del Estado y en lo que se refiere a aquellos servicios que por su propia naturaleza no pueden ser delegados a agentes privados, se encuentra el servicio de registro de la propiedad inmobiliaria . Una de las mayores preocupaciones del Gobierno es la poca confiabilidad, falta de agilidad y una creciente desactualización de los servicios públicos relacionados con el registro de inmuebles, y las actividades catastrales que le sirven de apoyo, lo que da como resultado una inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y a una prestación de servicios deficiente.*

El dar una respuesta adecuada al problema planteado, éste se enmarcó dentro los lineamientos que el Gobierno (1989-1994), con respecto a la modernización del Estado, había trazado, los cuales resumidamente eran los siguientes: *Las políticas publicas modernas tendientes a consolidar la paz y la democracia, mantener la estabilidad económica y desarrollar un*

crecimiento sostenido, a potenciar la reconversión de los sectores productivos e incrementar la inversión social y el acceso de la población de menores ingresos a oportunidades de desarrollo económico y social, no pueden ser implementadas a una administración débil, burocrática y sin capacidad para hacer cumplir sus propias regulaciones. Por otra parte, las nuevas políticas económicas y sociales no son compatibles con los tradicionales sistemas, instituciones y formas de prestación de servicios. .....

..... El esfuerzo para reformar el Estado se concentrará e 4 grandes áreas de acción, que respondan a necesidades específicas: 1) mejorar la gestión de las políticas públicas, readecuando y reestructurando las instituciones de acuerdo al campo de especificación de sus funciones o de acuerdo a su nueva misión encomendada; 2) la continuidad del proceso de privatización de aquellas empresas o activos estatales ubicados en actividades que los agentes privados pueden desempeñar más eficientemente; 3) la descentralización administrativa, trasladando competencias, recursos y capacidad de decisión desde el gobierno central hacia niveles descentralizados territorialmente, para la ejecución de programas y proyectos de beneficio público; y 4) desarrollar un nuevo, moderno y flexible marco regulador, cuya finalidad última será el propiciar un ágil funcionamiento del sistema económico en su totalidad.[3] Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999.

El 30 de Septiembre de 1,993, el Gobierno de El Salvador firmó con el Banco Mundial el Convenio de Préstamo N° 3576-ES, por US$ 40 millones, con el objetivo de impulsar un proyecto de modernización agrícola denominado "Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria" (PRISA). El 24 de Noviembre de 1,993, mediante el Decreto N° 718, la Asamblea Legislativa aprobó dicho convenio. Una vez de aprobado el préstamo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tuvo problemas para la ejecución de algunos componentes del programa, por lo que no iba a utilizar una parte de los recursos del préstamo. En vista de lo anterior, el Banco Mundial comenzó a buscar un uso alternativo de esos recursos en otro programa que de alguna manera estuviese relacionado con el Sector Agrícola.

En ese mismo tiempo, el Vice-Ministerio de Vivienda Desarrollo Urbano (VMVDU)[44] A través del Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO) y el Instituto Libertad y Progreso (ILP), dependencia de la Presidencia de la República, estaban promoviendo un proyecto de modernización del registro inmobiliario de El Salvador, tomando como punto de referencia los resultados positivos logrados por el Registro Social de Inmuebles (RSI); aprovechando esa coyuntura, lo sometieron a consideración del Banco Mundial, en Abril de 1,994, como un proyecto piloto, lo que condujo finalmente a que se firmaron las enmiendas correspondientes al Convenio de Préstamo N° 3576-ES el 6 de Septiembre de 1,994, por medio de las cuales se introdujo el Componente **"C": "Mejoramiento de los Registros de Tierra y Servicios de Catastro"** (Proyecto Piloto que incluía el levantamiento de información de registro y catastro en el Departamento de Sonsonate, conocido como "barrido"); estas enmiendas fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa mediante el Decreto N° 348 del 26 de Mayo de 1995.

Paralelamente a la etapa preparatoria para la implementación del proyecto piloto, se creó, mediante el Decreto Ejecutivo N° 62 del 5 de Diciembre de 1,994, el Centro Nacional de Registros (CNR) como una dependencia del Ministerio de Justicia, y posteriormente, la

Asamblea Legislativa, mediante el Decreto N° 462 del 5 de Octubre de 1,995, le otorgó la autonomía administrativa y la financiera, y le transfirió todos los bienes, muebles, inmuebles y presupuestos, asignados a la Dirección General de Registros, al IGN y al RSI, que en ese momento eran utilizados en funciones registrales, así como la facultad de recaudar y administrar los derechos de registro de propiedad inmobiliaria, de comercio y de catastro.

Con la creación del CNR, el Gobierno combinó las líneas de autoridad, y dio los primeros pasos para simplificar los procedimientos, y establecer y consolidar la fusión de los sistema de registro y catastro en una sola institución. El fortalecimiento y consolidación del CNR, para convertirla en una institución capaz de suministrar los servicios de registro y catastro con calidad y eficiencia, fue uno de los mayores retos que enfrentó el Gobierno para cumplir con su responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y de esa manera promover el desarrollo económico y social.

2. El Proyecto de Administración de Tierras

2.1. Objetivos

Los objetivos del proyecto, tal y como se establecieron en el Convenio de Préstamo 3982-ES, fueron: (a) modernizar los registros públicos y del catastro e inmuebles del prestatario y (b) establecer las bases para la regularización de tierras en El Salvador.

El "Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro en su Fase I" constituyó una continuación del Proyecto "Mejoramiento de los Registros de Tierra y Servicios de Catastro" (Proyecto Piloto de Sonsonate), por lo tanto el problema que se ha propuesto solucionar se mantiene. En tal sentido, contribuir a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el país continúa siendo un objetivo primordial.

2.2. Componentes

El proyecto comprendió tres componentes:

A. Fortalecimiento Institucional y Descentralización

i. Fortalecimiento Institucional
ii. Descentralización Institucional

B. Levantamiento de Información de Tierras

i. Cartografía
ii. Regularización de los Registro de Tierras, incluido Facilidades para la Preparación del Proyecto
iii. Resolución Alternativa de Conflictos

C. Administración del Proyecto

2.3. Arreglos Institucionales en la Ejecución del Proyecto

El CNR fue creado en octubre de 1995 con el soporte del Proyecto Piloto financiado bajo el Proyecto de Reforma e Inversión Agrícola- PRISA (Préstamo 3576-ES), por medio del cual se logró la integración en una sola institución las funciones de tres instituciones que antes operaban separadamente: el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el Registro Social de Inmuebles, y del Instituto Geográfico Nacional (Cartografía y Catastro).

Bajo el Proyecto "Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase I" (LAP I), se han modernizado las oficinas del CNR y se crearon unidades especializadas responsables de diferentes actividades relacionadas con la regularización de tierras. Este Proyecto ha apoyado la capacidad local en diferentes áreas especializadas, las cuales se han efectuado con la ayuda de diferentes firmas internacionales y mediante capacitaciones

2.4. Cobertura y Metodología de la Provisión de servicios

Con el Proyecto se ha mejorado sustancialmente la prestación de servicios de registro y de catastro con el establecimiento de un sistema informático y de comunicación que ha permitido que 10 de las 11 oficinas Departamentales se encuentren operando interconectadas con el Sistema de Información de Registro y Catastro (SIRyC), el cual es un sistema digital que permite manejar la información catastral y registral de los inmuebles de forma descentralizada y facilita la consulta directa mediante terminales.

Además de la descentralización de los servicios, con la implantación del SIRyC hubo cambios trascendentes en la prestación de los servicios, especialmente de orden tecnológico y de procesos, lo que ha facilitado las operaciones de registro, al reducir sustancialmente los tiempos de respuesta, y ha permitido el acceso de los usuarios a la información registral a través de las terminales instaladas en las oficinas Departamentales de Registro del CNR.

3. Ejecución del Proyecto de Administración de Tierras

3.1. Arreglos para la Ejecución

El manejo de las actividades del proyecto básicamente han estado orientadas a: i) Coordinar las campañas de comunicación e información; ii) Supervisar a las empresas contratadas para la ejecución de los trabajos de Verificación de Derechos y Delimitación de Inmuebles, y de Traslado Masivo al Nuevo Sistema de Registro y Catastro de las Inscripciones Inmobiliarias apoyados por un sistema informatizado de Control de Calidad (SICCA); iii) Monitoreo y Evaluación del proyecto; y iv) Actividades de Administración, Finanzas, y de Adquisiciones.

Como resultado de las diferentes actividades del proyecto, se han establecido las bases y los mecanismos para la regularización de tierras en El Salvador mediante la creación de la capacidad técnica en diferentes áreas especializadas, tales como la toma de fotografía aérea apoyada con Sistema de Posicionamiento Global (GPS), la elaboración de cartografía básica (ortofotografías y restituciones), la creación de una Red Geodésica básica, el escaneo del 100% de los libros del sistema de folio personal y folios reales en papel, y la creación de manuales técnicos en las diferentes áreas.

Durante la vida del proyecto, la Unidad de Administración del Proyecto (UAP) mantuvo la estabilidad laboral del personal profesional, técnico y de apoyo, lo que permitió una formación continua para desarrollar una capacidad nacional en la ejecución del proyecto.

3.2. Enmiendas al Convenio de Préstamo

No hubo, desde el punto de vista formal, enmiendas al Convenio de Préstamo, aunque si hubo dos extensiones a la fecha de Cierre del Proyecto, una por dos años y otra por un año.

Además, hubo cuatro reprogramaciones a las Categorías de Desembolsos.

3.3. Nuevas Actividades Incluidas o Reducción en el Alcance y Fundamentos para el Cambio

Se había previsto que la toma de fotografía aérea era una actividad incluida en los contratos de Verificación de Derechos y Delimitación de Inmuebles. El proyecto, se adquirió una cámara para fotografía área, Leica RC-30, la cual fue instalada en el avión existente del Instituto Geográfico Nacional, lo cual permitió realizar la fotografía. Así mismo se fortalecieron significativamente las áreas de fotogrametría y geodesia tanto tecnológicamente como capacitando al personal del CNR involucrado.

Huracán Mitch en 1998. Identificación de las zonas afectadas con la colaboración de Spot Image. En el año 2001 hubo dos terremotos destructores, para lo cual el proyecto efectuó en coordinación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano un censo de las viviendas dañadas por dicho fenómeno. Adicionalmente el proyecto apoyó a la reconstrucción de las oficinas del CNR dañadas por el mismo. • Sequía de 2002: Entrega de cartografía a Ministerio de Gobernación para identificación de las zonas afectadas.

Participación en la delimitación de fronteras internacionales (Guatemala – Honduras) y límites administrativas de El Salvador. (2003-2005).

Censo y delimitación de las ocupaciones de la población en los Bosques Salados del departamento de La Paz. (2004)

Capacitación indirecta del personal nacional de las empresas contratistas. En 1999: 210 personas. 2000: 360. 2001: 365. 2002: 617. 2003: 800. 2004: 800. 2005: 158.

Apoyo al Proyecto a diferentes Proyectos de administración de Tierras. PRODEP de Nicaragua, PRONAT de Panamá, apoyo al Proyecto PATH de Honduras en asesoría informática y cartográfica y capacitación para la UTJ de Guatemala.

Participación en la elaboración de documentos de precalificación y licitación estándares del Banco Mundial.

La información cartográfica, aunada a la transferencia de tecnología por el Proyecto permitió al CNR la elaboración de un mapa de Uso de Suelos utilizando la metodología "*CORINE Land Cover*" que ha servido de base para que el MARN cree la propuesta de Corredor Biológico de El Salvador, además se creo un Mapa a Nivel Centroamericano que fue coordinado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Con la información cartográfica proveniente del barrido se actualizaron los mapas topográficos a diferentes escalas que produce el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional

También se verificó por medio de las fotografías e imágenes de satélite, visitas de campo y

entrevistas con los propietarios que en un área donde el proyecto no ha pasado como es el caso de uno de los ex-bolsones del diferendo con Honduras resuelto por la Corte Internacional de la Haya (Nahuaterique), y en donde existía incertidumbre sobre la tenencia de la tierra; con esto se demostró que las personas tendían talar los árboles al tener miedo de perder la parcela. A partir de ello podemos concluir que cuando las personas tienen certeza de su tierra y seguridad sobre ella, crea confianza en los propietarios y los motiva a cuidar su parcela y los recursos naturales que sobre ella se encuentran.

Creación de la RECCAT (Red de Capacitación de Centro América en Administración de Tierras con financiamiento del Banco Mundial, AID y Cooperación francesa): Participación en Guatemala 2003, Costa Rica 2004, Honduras 2004 y Nicaragua 20005. Creación del Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá (CRICAP), que lo integran los jefes de registros de la región y cuya secretaría permanente le corresponde a El Salvador

Presentaciones en seminarios internacionales presentando la experiencia salvadoreña en: seminarios regionales de la Reccat en Guatemala (2003), El Salvador (2004), Costa Rica (2004), Nicaragua (2005). Francia: Congreso anual de la FIG (Federación Internacional de Agrimensores) en 2004. México 2004: Curso del Banco Mundial para Centro América "Crecimiento y reducción de la Pobreza. México 2004: FIG – Datos Espaciales - Desarrollo de políticas de información territorial. India 2004. Panamá 2003: Curso del Banco Mundial en Gestión de Suelo Urbano. Panamá 2005

Preparación de la Segunda fase del Proyecto de Administración de Tierras. Asesoría y asistencia administrativa al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos naturales para la preparación del Proyecto Consolidación de Aereas Protegidas y Administración de Tierras.

El Proyecto no ejecutó actividades de resolución de conflictos en campo, pues la cantidad que pudo verificarse durante los trabajos de levantamiento de datos fue únicamente de tres casos, por lo que no ameritó la asignación de recursos en dicha área; en su lugar, el proyecto atendió en Oficina por medio de la Unidad de Notificación de Resultados (exposiciones Públicas) la corrección de errores detectados por los titulares de los inmuebles, lo cual se llevaba a cabo a través de la tramitación de impugnaciones sobre la información resultante del proyecto, habiéndose llegado a alcanzar únicamente 1% de impugnaciones recibidas.

3.4. Apoyo del Gobierno para el Proyecto

Tanto en su fase preparatoria como durante su ejecución, el Proyecto ha recibido un decidido respaldo para su realización por parte de los cuatro gobiernos que se han sucedido en los últimos 10 años; por el contrario, no han existido interferencias de ningún tipo, especialmente en cuanto a las decisiones operacionales del Proyecto. En tal sentido es importante resaltar que en materia de adquisiciones estos se han mantenido totalmente al margen, y así como con respecto a la contratación de personal profesional, técnico y administrativo al servicio del Proyecto, con lo cual se ha conseguido la necesaria estabilidad laboral.

Por otra parte, en la provisión a tiempo de fondos de contrapartida no han habido problemas, ni en materia de políticas sectoriales; por el contrario, la estabilidad macroeconómica que ha

mantenido El Salvador en los últimos 15 años, y que es reconocida internacionalmente, ha asegurado un clima favorable para la ejecución del Proyecto.

3.5. Costos del Proyecto

(a) Por Fuente de Financiamiento: El Banco Mundial financio 50 millones de dólares y el Gobierno de El Salvador a través del CNR financió 19.5 millones. Se ejecutó financieramente el 99.3% del monto estimado en el SAR.

(b) Por Componentes:

A. Fortalecimiento Institucional y Descentralización. (US $21.5). Se ha fortalecido la capacidad institucional del CNR para la ejecución de su mandato bajo la Ley a través de la provisión de, entre otros, asistencia técnica, entrenamiento y bienes para esto, y el arrendamiento, construcción y rehabilitación de las instalaciones para las oficinas del CNR. Desarrollo y establecimiento de un sistema de un sistema de información de tierras automatizado. Descentralización de los registros y servicios catastrales del CNR.

B. Levantamiento de Información de Tierras. (US $ 36.4). Se llevaron a cabo las actividades de mapeo incluyendo fotografías aéreas e investigaciones de campo para establecer una base de datos basada en parcelas. Se completó el programa piloto del departamento de Sonsonate. Se llevaron a cabo campañas de información pública para promover la regularización de tierras en el territorio. Se llevaron a cabo las actividades requeridas para iniciar el proceso de conversión de propiedad inmobiliaria del CNR del Sistema de folio personal (basado en archivos de personas) al sistema de folio real (basado en archivos de parcelas) incluyendo la identificación del estado legal de cada parcela. Se dio asistencia técnica en el campo y durante las campañas de notificación de los resultados para la resolución por la vía administrativa de los conflictos.

C. Administración del Proyecto. (US$ 9.4). Se ha hecho la administración financiera, la administración y coordinación de las actividades del proyecto, el monitoreo y la evaluación del proyecto. Se llevaron a cabo las actividades de auditoria.

(c) Por Métodos de Adquisición. Las adquisiciones ascendieron a US $69.5 millones, concentrándose en su mayora en Licitaciones Publicas Internacionales (US $30.5 M) y otros métodos tales como Compras por Comparación de Precios y Selección de Consultores.

3.6. Problemas Encontrados durante la Ejecución y Factores Positivos que Contribuyeron al Éxito en la Ejecución del Proyecto

Falta de experiencia tanto del Banco como del prestatario en Latinoamérica para implementar proyectos de Administración de Tierras, por lo que hubo diferentes interpretaciones en temas y alcances de términos específicos. Deficiencia técnica en diferentes áreas especializadas por parte del prestatario. Sin embargo a lo largo del proyecto se lograron superar estas dificultades y se logró un aprendizaje por las diferentes partes lo que conllevó a lograr los objetivos del proyecto.

En un inició al interior del CNR hubo un rechazo al cambio en aspectos técnicos, organizacionales y metodológicos de la dinámica del proyecto, lo cual se ha ido mejorando paulatinamente.

Contratos de Verificación de Derechos y Delimitación de Inmuebles: falta de comprensión de

los TdR´s y de experiencia por parte del Contratista y falta de un plan de calidad. Suspensión de los trabajos durante 6 meses de una de las contratistas debido a deficiencia en la calidad de los productos. Calidad insuficiente de los vuelos aerofotogrametricos entregados por el CNR para uno de los contratos debido a la falta de capacidad y experiencia. Fracaso de la empresa de supervisión de uno de los contratos debido a problemas financieros de la empresa en su casa matriz. Falta de un manual técnico-Jurídico de referencia por parte del Contratante. Lo que llevó al CNR a desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad y estándares para tener homogeneidad y calidad en los productos, además de mejorar las especificaciones técnicas de los contratos.

Fuerte desarrollo urbano alrededor de la área Metropolitana de San Salvador que implicó modificaciones en la sectorización. Metodología inadecuada en uno de los contratos en los cuales se esperaba desarrollar una nuevo proceso de levantamiento focalizado por parte del CNR, lo que necesitó una revisión de éste después de 6 meses de realización. Se concluyó a partir de ello que era necesario realizar una actualización sistemática de la información antigua y desarrollar mecanismos adecuados para asegurar su mantenimiento.

Fuerte número de ausencias de los informantes principalmente en las zonas urbanas. Falta de motivación de los propietarios a mostrar su información. Se concluyó que a pesar de que las personas conocen el proyecto se debe de buscar nuevas formas de comunicación para sensibilizar sobre los beneficios del proyecto.

Problema para la aceptación de productos realizados por el Contratista para uno de los contratos, debido a insuficiencia de capacidad instalada y de diferencia de criterios por parte del contratante y el contratista. Se concluyó que se debe prever la capacidad instalada en las áreas técnicas de la supervisión y también definir alcances y criterios de aceptación de los productos. Se debe mejorar la coordinación de las diferentes áreas que contribuyen al desarrollo del proyecto en su totalidad.

Dificultad de las empresas de encontrar el personal técnico y jurídico necesario, para lo que tuvieron que capacitar técnicos especialmente, lo cual a pesar que en un inicio no se previó la magnitud de este esfuerzo, ha dejado un personal técnico en el país capacitado, el cual se calcula es de aproximadamente 800 técnicos capacitados en áreas de registro y catastro.

Zonas caracterizadas inicialmente como rurales las cuales eran densamente pobladas, lo que implicó cambio de metodología. Condiciones del terreno difíciles en varias zonas que no fueron previstas por los contratistas. Lo que ocasionó en ambos casos, dificultades de programación y atrasos en la ejecución de los contratos.

Utilización de un documento provisional del cual no se tenía experiencia en su aplicación por ninguna de las partes del Documento Estándar del Banco para Contratos de Servicios de No Consultoría para uno de los contratos debido a vacíos lo que conllevo a afrontar dificultades con el contratista.

Dificultades en implementar un sistema automatizado de monitoreo del proyecto, el cual ha

sido desarrollado parcialmente, ya que no se integró en sus diferentes módulos, ni permitió tener una visión global y actualizada del estado del proyecto para la toma de decisiones oportunas.

El proyecto sufrió de la carencia de un manual de operaciones que definiera funciones y responsabilidades, lo que generaba duplicidad o carencia de esfuerzos, a pesar de ello se definieron funciones y responsabilidades mediante instructivos y manuales en cada área, pero desarticulados entre ellos.

4. Logros del Proyecto de Administración de Tierras

4.1. Impacto

Eficacia institucional: El Proyecto ha mejorado sustancialmente la eficiencia en la prestación de los servicios. Por ejemplo, por medio del Proyecto se ha logrado disminuir los tiempos de respuesta en los procesos de atención al cliente; en el año de 1997, los servicios registrales relativos a compraventas, hipotecas, segregaciones y cancelación de hipotecas, el trámite duraba entre 30 y 45 días, y actualmente estos tiempos se han disminuido entre 5 y 7 días.

Antes del proceso de modernización, el número promedio de visitas que realizaban los clientes al Registro hasta que se le entregara el documento inscrito fue 3 a 4 veces (3.5 en promedio). La experiencia en los Departamentos de Santa Ana y Ahuachapán indica que una de las consecuencias de una reducción en el tiempo de respuesta es una reducción en el número de visitas de seguimiento que los clientes deben realizar. Según la Dirección de Registro del CNR, en el Departamento de Sonsonate el número de visitas requeridas por inscripción se ha reducido a 1 o 2 (1.5 en promedio).

Elaboración de diferentes documentos: Manual de Verificación de Derechos y Delimitación de Inmuebles, Manuales de Geodesia, Manuales de Fotogrametría (una serie de documentos para la restitución fotogramétrica y una para la ortofotografía), Manual de Supervisión (1) y un Sistema de Control de Calidad en base a normas internacionales y manejable con la Web. Manuales (3) de Aseguramiento de la Calidad elaborados por los Contratistas (Toponort, Kampsax, Inypsa). Manual del Usuario del SiRyc y Manuales de capacitación en Topografía, Geodesia.

Crédito: El acceso al crédito se ha facilitado apoyando a la Banca en dar respuestas más rápidas a sus clientes. Por otra parte, se demostró que los beneficiarios del proyecto lograron un mayor acceso al crédito formal derivado de la seguridad en la tenencia de la tierra. Por ejemplo, en el departamento de Sonsonate, cubierto ya por el proyecto, el 7.6% de los propietarios urbanos utilizaron su parcela como garantía para acceso al crédito hipotecario, comparado con el 4.9% de los propietarios en Usulután, donde todavía no ha pasado el proyecto. El 50% de los propietarios de parcelas rurales que solicitaron créditos en el Departamento de Sonsonate lo hicieron a través de la banca (sector formal), contra un 38% en el Departamento de Usulután:

Características del Uso de Crédito Hipotecario
Porcentaje de Parcelas según Área y Departamento

	Urbano	Rural

	Sonsonate	UsulutánSonsonateUsulután
Utilizó parcela como garantía (% de todas las parcelas)	7.6	4.94.14.9
Lugar donde solicitó el crédito (% de parcelas que solicitaron crédito)		
Banco	45.9*	27.050.0*38.0
Caja de crédito	16.2	2.311.1*13.0
Prestamista	27.2*	50.611.8*17.8
No dio detalles	10.7	20.116.015.1
Opinó que tener escritura registrada en CNR da ventajas para obtener crédito	89.3	87.295.993.8

Inversión en la Tierra:
Inversiones en la parcela se encuentran entre los beneficios esperados del proceso de regularización de tierras. Se ha encontrado evidencia de la existencia de una asociación negativa entre la decisión de invertir en la parcela y la presencia de conflictos sobre la propiedad de la misma. Se tiene evidencia que las parcelas cuyos propietarios han realizado inversiones durante los últimos cinco años tienen valores por vara cuadrada más altos que aquellas en donde esta inversión no ha ocurrido.

Parcelas Rurales: La promoción de condiciones que resulten en la disminución de la degradación ambiental es uno de los beneficios derivados del proceso de regularización de tierras. En el lado positivo, se han registrado cambios favorables a la conservación de los suelos reflejado en incrementos significativos en el porcentaje de parcelas que usaron barreras naturales, ahoyado y remoción manual de suelos, junto con disminuciones en el uso tractoreo. En el lado negativo, se han registrado incrementos en el uso de abonos químicos así como disminuciones en prácticas de conservación tales como uso de abonos orgánicos, dejar crecer monte, carrileado, rastrojo y siembra en curvas a nivel.

Parcelas Urbanas: Existe evidencia que muestra que el porcentaje de inmuebles urbanos para los cuales se registró alguna inversión fue significativamente mayor en los departamentos donde paso en barrido que en aquellos que no. No se detectaron diferencias significativas en cuanto a la mayoría de aspectos relacionados con inversiones en los inmuebles. Los resultados de diferentes estudios sugieren que el proceso de regularización del catastro y registro ha tenido un impacto favorable en la propensión de los propietarios urbanos a invertir en sus inmuebles y que ha contribuido a mejorar sus expectativas de inversiones en el futuro inmediato.

Cambio en la Metodología de Provisión de Servicios: Se ha desarrollado un sistema informático que almacena la información de los libros en folio real y folio personal en papel, y vincula la información catastral y registral, ubicando inequívocamente la parcela, vinculándola con sus derechos registrales, como con su tracto sucesivo; lo que favorece a la seguridad jurídica de la parcela. Además este sistema ha modernizado la atención al usuario, pudiendo este consultar en terminales ubicadas en las oficinas departamentales información de diferentes registros, consultas que anteriormente se realizaban solamente en el registro donde se

encontraba la información en papel.

Establecimiento del Sistema y Número de Usuarios: Con el proyecto se estableció un sistema integrado de registro y catastro, el cual es utilizado por el personal del registro y catastro como herramienta de trabajo y atención al cliente. Este sistema puede ser utilizado por todos los usuarios que acuden a las instalaciones del CNR y sus oficinas departamentales, lo que mejorado la calidad del servicio disminuyendo los tiempos de respuesta, costos de transacción y ha disminuido sustancialmente actos de corrupción, ya que la información es pública, accesible, y los tramites registrales son mas ágiles.

Capacidad Nacional Mejorada y Creada: Se han adquirido inmuebles, construido y/o remodelado la infraestructura de servicios del CNR en los departamentos de Sonsonate, Santa Ana, Ahuachapán, La Libertad, San Salvador, Usulután. Se han ampliado y/o mejorado las instalaciones en San Miguel, San Vicente y La Unión.
Se ha capacitado a personal del CNR y otras instituciones en diferentes áreas y niveles técnicos y profesionales, tales como: geodesia, fotogrametría, topografía, mapeo, laboratorio fotogramético, navegación aérea fotográfica, sistemas de posicionamiento global, sistema de información geográfica, desarrollo tecnológico, técnicas de escaneo masivo, comunicaciones, técnicas catastrales, sensores remotos especialmente en información satelital, registro inmobiliario, legislación, administración, atención al usuario, entre otros.
El CNR además ha adquirido una mística de trabajo, la cual favorece del desarrollo profesional de sus empleados, al capacitarlos continuamente, asegurando el CNR su inversión por medio de retener al recurso humano, lo cual es percibido como estabilidad laboral. Siendo considerado al CNR como una institución técnica, la cual no es vulnerable a cambios políticos.

Medio Ambiente: Durante la ejecución del Proyecto fueron incluidas muchas actividades que no estaban previstas; tal es el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que ha sido uno de los beneficiarios de las actividades del proyecto, dado que a través del mapeo se han demostrado los cambios en la cobertura de la vegetación a lo largo del país, especialmente en los manglares. Además, la vinculación de la información catastral y registral ha permitido crear la herramienta adecuada para evitar titulación errónea de manglares, ya que se vincula la información física gráfica con las escrituras de propiedad, lo cual era muy difícil hacerlo antes de la ejecución del proyecto. La información también ha permitido hacer la delimitación de las áreas naturales y manglares, lo cual es relevante para el MARN, ya que uno de los pasos para declarar un área como parte del Sistema de Áreas Naturales Protegidas es hacer la delimitación de la parcela.

Otros Impactos: Por medio de la solvencia y de la credibilidad del Proyecto el CNR ha podido obtener diferentes donaciones para apoyar al tema de tierras en El Salvador. Estos fondos son obtenidos mediante el Proyecto, pero no solamente son destinados al CNR, sino que también a otras instituciones que tratan otras temáticas vinculadas con la administración de tierras.

Entre las donaciones que se han obtenido por medio del Proyecto se encuentran las siguientes:

Donación japonesa para Asistencia en la Implementación del Proyecto de Administración de Tierras- PHRD, donación para implantación de genero. Se determino la tenencia de la tierra en términos de género y se adecuó el proyecto para obtener un mayor impacto. El Monto de Donación fue $121,150.00. El período de realización fue del 01 de Agosto de 2002 hasta el 30 de junio de 2003.

Donación japonesa por $549,500.00 para diseñar la segunda fase del Proyecto de Administración de Tierras. El período de realización fue del 2 Marzo de 2004 al 15 de Marzo de 2005. Se realizaron diferentes consultorías determinando los impactos de la fase I del Proyecto de Administración de Tierras, con el fin de mejorar el diseño de la fase II. Así mismo evaluó la capacidad financiera, administrativa e institucional del CNR para ejecutar la segunda operación, diseñando el proyecto de tal forma que sea implementado por el CNR institucionalmente, para que el fortalecimiento sea absorbido por el personal y asegurar así el mantenimiento a largo plazo de la información catastral-registral. Así mismo se desarrollaron diferentes estudios para asegurar la adecuada implementación del proyecto y su sostenibilidad.

Donación del Project Development Facility, Block B (PDF-B) para la Preparación del Proyecto de Consolidación de Areas Naturales Protegidas y Administración de Tierras por $350,000.00. Esta donación será ejecutada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Centro Nacional de Registros del 4 de Marzo de 2005 al 15 de Octubre de 2005.

Posible Donación del Global Environmental Facility (GEF) para la Ejecución del Proyecto de Consolidación de Areas Naturales Protegidas y Administración de Tierras. La donación será por $5.000.000.00 con $5.000.000.00 de contrapartida en especie a ser provista en su totalidad por el CNR y deberá de ser ejecutada en un período de cinco años. El beneficiario será el MARN y el CNR lo apoyará en la administración de los recursos.

4.2. Mejora en la Administración de Tierras Rural y Urbana

El SIRyC se ha instalado dentro de las Alcaldías con las cuales el CNR ha suscrito convenios de cooperación, pudiendo estas utilizar la información que contiene como base de datos para conocer, planificar y administrar mejor su gestión tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

4.3. Logros en los objetivos del proyecto

Los objetivos del proyecto, tal y como se establecen en el Convenio de Préstamo del mismo son: (a) modernizar los registros públicos y del catastro e inmuebles del prestatario y (b) establecer las bases para la regularización de tierras en El Salvador.

El CNR fue creado en octubre de 1995 con el soporte del Proyecto Piloto financiado bajo el Proyecto de Reforma e Inversión Agrícola- PRISA (Préstamo 3576-ES). El Proyecto en su Fase I ha fortalecido la modernización del Sistema de Registro y Catastro en El Salvador, y ha creado unidades especializadas responsables de diferentes actividades relacionadas con la regularización de tierras. También ha apoyado la capacidad nacional en diferentes áreas

especializadas.

También el Proyecto ha establecido las bases para la regularización de tierras en El Salvador; si bien el proyecto tenía como meta principal regularizar el registro de tierras en El Salvador, estimado en 1.6 millones de parcelas urbanas y rurales, logró levantar 827,696 parcelas urbanas y 411,869 rurales, totalizando 1,239,565 parcelas; es decir 76.8% de la meta del proyecto

4.4. Rendimientos por componentes y subcomponentes

El proyecto comprendió tres componentes:

A. Fortalecimiento Institucional y Descentralización

i. Fortalecimiento Institucional

Se modernizó las oficinas del CNR (Creado previamente en 1995) y creó unidades especializadas responsables de diferentes actividades relacionadas con la regularización de tierras. Se estableció un sistema informático de registro y catastro. El CNR ha mejorado la eficiencia en la prestación de los servicios. Se ha logrado disminuir los tiempos de respuesta en los procesos de atención al cliente en todo el país.

Asimismo, se han adquirido inmuebles, construido y/o remodelado la infraestructura de servicios del CNR en Sonsonate, Santa Ana, Ahuachapàn, La Libertad, San Salvador, Usulután. Se han ampliado y/o mejorado las instalaciones en San Miguel, San Vicente y La Uniòn.

Por medio del Proyecto se ha capacitado a personal del CNR y otras instituciones en diferentes áreas y niveles técnicos y profesionales, tales como: geodesia, fotogrametria, topografía, mapeo, laboratorio fotogramético, navegación aérea fotográfica, sistemas de posicionamiento global, sistema de información geográfica, desarrollo tecnológico, técnicas de escaneo masivo, comunicaciones, técnicas catastrales, sensores remotos especialmente en información satelital, registro inmobiliario, legislación, administración, atención al usuario, entre otros.

ii. Descentralización Institucional

Se previó en el SAR la descentralización de los registros y servicios catastrales del CNR en una oficina central, tres regionales y unas cincuenta y dos oficinas municipales con el objetivo de informar el estado del registro y catastro y por otro lado de recolectar datos para nuevas transacciones de propiedades. No obstante que se encontraba previsto descentralizar las oficinas regionales por medio de la creación de oficinas municipales, en los inicios del proyecto se desconocía la demanda real de servicios, llegándose a determinar que ésta no permitía operar oficinas rentables y que la mejora incremental de los servicios era significativa. Se ha informado a cada beneficiario el estado catastral y registral de su parcela por medio de la notificación de resultados del levantamiento de la información de tierras. Se ha creado un sistema informático y de comunicación lo que ha permitido que diez oficinas departamentales que atienden a los 14 departamentos del país se encuentren operando interconectadas, acercado los servicios a los usuarios, además de tener acceso a la consulta mediante terminales remotas.

B. Levantamiento de Información de Tierras

i. Cartografía

Elaboración de de Fotografía Aérea a escala 1: 15 000 en áreas rurales y 1: 5000 en áreas urbanas, produciendo ortofotografia a escala 1: 5000 en áreas rurales y restitución a escala 1: 1000 en áreas urbanas. Elaboración de Mapas Catastrales y Topográficos.

ii. Regularización de los Registro de Tierras, incluido Facilidades para la Preparación del Proyecto

Se titularon y registraron y se realizaron actividades para la distribución de tierras a los desmovilizados del ejercito y Ex-Combatientes, derivados de los Acuerdos de Paz, atendiendo a 36,272 copropietarios en 3,253 propiedades, con una extensión total de tierra de 141,238 manzanas cuya distribución fue de 75% para Ex-Combatientes y 25% para desmovilizados del Ejercito

Se terminò el Barrido del Proyecto Piloto de Sonsonate completando el levantamiento catastral y recital de 114,785 parcelas correspondientes a 1 266 Km2.

Se definió un proceso sistematizado de *"Barrido"* registral y catastral, obteniendo el estado legal de cada parcela (actual e histórico) así como la información catastral (física) actualizada y trasladando esa información al sistema creado al efecto.

Se levantaron 1 239,565 parcelas de las cuales 827,696 correspondían a parcelas urbanas y 411,869 a rurales, es decir el 76.8 de la meta del proyecto.

A efectos de divulgar los resultados del Barrido se estableció un proceso para comunicar a los propietarios, especialmente en casos de conflictos o discrepancias de linderos, ofreciendo asesoría y apoyo jurídico para su solución.

Se llevó a cabo campañas de información pública por medio de radio, periódicos, perifoneo, afiches, folletos, para promover la regularización de tierras.

Se cumplieron las actividades requeridas para iniciar el proceso de conversión de los archivos de propiedad inmobiliaria del CNR del Sistema de "folio personal" (basado en archivos de escrituras) al sistema de "folio real" (basado en archivos de parcelas) incluyendo la identificación del estado legal de cada parcela.

Se escaneó y se creó una base de datos de imágenes del 100% de los libros y folios reales para facilitar la consulta registral y para trasladar la información del folio personal y folio real en papel al sistema computarizado SIRyC.

iii. Resolución Alternativa de Conflictos

El Proyecto no ejecutó actividades de resolución de conflictos en campo, pues la cantidad que pudo verificarse durante los trabajos de levantamiento de datos fue únicamente de 3casos, por lo que no ameritó la asignación de recursos en dicha área; en su lugar, el proyecto atendió en Oficina por medio de la Unidad de Notificación de Resultados (exposiciones Públicas) la corrección de errores detectados por los titulares de los inmuebles, lo cual se llevaba a cabo a través de la tramitación de impugnaciones sobre la información resultante del proyecto, habiéndose llegado a alcanzar únicamente 1% de impugnaciones recibidas.

C. Administración del Proyecto

Se ha realizado una coordinación adecuada con el agente de pagos y adquisiciones, y se ha

efectuado los reportes en el tiempo adecuado tanto al Banco y a las instituciones de gobierno a las que el CNR reporta periódicamente. Se han llevado las auditorías requeridas y en ninguna de ellas se han tenido observaciones significativas.

5. Sostenibilidad de los resultados del proyecto

5.1. Financiera

El proyecto ha permitido la mejora en la prestación de los servicios registrales y catastrales, y ha contribuido al aumento de los ingresos del CNR; con ello se ha logrando su autosostenibilidad financiera, siendo sus ingresos por el pago de la prestación de los servicios en 1996 de US $ 17.5 millones y para de 2004 se elevaron en US $ 31.8 millones. Existe a futuro la posibilidad de incrementar los ingresos del CNR mediante la diversificación de sus servicios, por ejemplo, poniendo a disposición de los usuarios, a través de la web, la consulta registral y catastral desde sus propias oficinas u hogares.

Una estimación preliminar de las tasas internas de retorno financiero y económico del proyecto determinó que el mismo tiene un alto nivel de rendimiento económico y financiero, estimado en 19% y 50%, respectivamente, con valor presente neto de US$34.6 millones y US $ 181.6 millones, respectivamente.

5.2. Institucional

Antes de este proyecto no existía vinculo entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Nacional. Esto se debía a que cada uno de ellos operaba separadamente y estaban adscritos a diferentes Ministerios del Gobierno; si bien estaba previsto legalmente la coordinación entre ambas, esta no llegó funcionar. Con el apoyo del Proyecto, las funciones del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y del Catastro se integraron en una sola institución, el CNR. Esta integración facilitó el acceso a la información tanto física como jurídica dando agilidad al proceso de tramites, favoreciendo la transparencia y seguridad jurídica de los servicios de registro y de catastro como parte de la modernización del sistema.

Además el Proyecto ha fortalecido institucionalmente al CNR, entre otros, con el establecimiento de un sistema informático y de comunicación lo que ha permitido que 10 de las 11 oficinas departamentales se encuentren operando interconectadas con el Sistema de Información de Registro y Catastro (SIRyC), el cual es un sistema digital que permite manejar la información de catastro y registro de los inmuebles de forma descentralizada y facilita la consulta directa mediante terminales.

El Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II, dará su apoyo para consolidar los avances institucionales alcanzados por el CNR, a fin de que sea sostenible institucionalmente en el largo plazo.

5.3. Compromisos Políticos

Existe un fuerte compromiso político de parte del Gobierno en continuar apoyando la modernización del registro inmobiliario y del catastro; ello lo demuestra el decidido respaldo ofrecido a la ejecución de una Segunda Fase del Proyecto mediante la firma de una segunda operación de préstamo con el Banco.

6. Desempeño del Banco y del Gobierno en la Ejecución del Proyecto

6.1. El Banco

El Banco ha efectuado un seguimiento continuo del proyecto, asesorándole y efectuando misiones periódicas de supervisión. Se efectuó entre ellas una misión de medio término, cumpliendo con lo estipulado en el convenio de préstamo.

En la vida del proyecto se tuvieron cinco Task Manager, lo que en ciertos momentos afecto el seguimiento y la supervisión por parte del Banco, y en algunos casos debido a ello se interpretaron de diferente forma los términos en cuanto a su alcance y concepto.

Una de las debilidades del seguimiento es la falta de comunicación respecto a cambios de documentos estándares, normas, lo que generaba algunos atrasos.

6.2. El Prestatario

Durante la ejecución del Proyecto, el CNR ha recibido un decidido respaldo para su realización por parte de los cuatro gobiernos que se han sucedido en los últimos 10 años; por el contrario, no han existido interferencias de ningún tipo, especialmente en cuanto a las decisiones operacionales del Proyecto.

Por otra parte, en la provisión a tiempo de fondos de contrapartida no han habido problemas, ni en materia de políticas sectoriales; por el contrario, la estabilidad macroeconómica que ha mantenido El Salvador en los últimos 15 años, y que es reconocida internacionalmente, ha asegurado un clima favorable para la ejecución del Proyecto.

7. Las Lecciones Aprendidas

Aprendizaje por el Banco y el prestatario en el tema de Administración de Tierras, no solo en El Salvador si no también en otros países, lo que conllevó a lograr y superar los objetivos del proyecto.

Desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad y estándares para tener homogeneidad y calidad en los productos, además de mejorar las especificaciones técnicas de los contratos.

Concientización de la necesidad de realizar una actualización sistemática de la información antigua y desarrollar mecanismos adecuados para asegurar su mantenimiento.

Mejorar y adaptar según los beneficiarios, las campañas de comunicación por medio de la divulgación de los beneficios del proyecto.

Prever la capacidad instalada en las áreas técnicas de la supervisión y también definir alcances y criterios de aceptación de los productos.

Mejorar la coordinación de las diferentes áreas que contribuyen al desarrollo del proyecto en su totalidad.

Necesidad de desarrollar un Sistema de Monitoreo y Evaluación automatizado e integrado en todos sus módulos, utilizado y consultado por los diferentes actores para ser empleado como herramienta oportuna de toma de decisiones.

Necesidad de un Manual de Operaciones donde se defina las funciones, procesos, responsabilidades e interacciones entre las diferentes áreas involucradas.

Sensibilización del personal que no pertenece al proyecto y si a la institución para interiorizar el proyecto.